



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 18
TOMO I

Octubre de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1)

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 18
TOMO I

Octubre de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1)

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

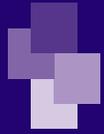
Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

SEGUNDA SALA

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

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

CONTENIDO GENERAL



Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	VII
Contenido.....	XV
Advertencia.....	XIX
Épocas.....	XXIX
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Magistradas y Magistrados de Plenos de Circuito (Tomo III).....	XI
Directorio de Magistradas y Magistrados de Tribunales Cole- giados de Circuito (Tomo III).....	XXXVII

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis..... 5

■ Subsección 4

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 39

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....

1817

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis)..... 2013

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 2105

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 2107

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 2191

■ Subsección 2		
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....		2325
■ Sección Segunda		
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia		
■ Subsección 2		
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.....		2635
■ CUARTA PARTE		
Plenos de Circuito		
■ Sección Primera		
Jurisprudencia		
■ Subsección 2		
Por contradicción de criterios (antes contradicción de tesis).....		2715
■ QUINTA PARTE		
Tribunales Colegiados de Circuito		
■ Sección Primera		
Jurisprudencia		
■ Subsección 1		
Por reiteración.....		3249
■ Sección Segunda		
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia		3471
■ SEXTA PARTE		
Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros		
■ Sección Primera		
Suprema Corte de Justicia de la Nación		

■ Subsección 1	
Pleno.....	3697
■ Sección Segunda	
Consejo de la Judicatura Federal.....	3707
■ NOVENA PARTE	
Índices	
Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	4041
Índice de Sentencias	4067
Índice de Votos	4081
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	4443
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	4529
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	4531
Índice en Materia Constitucional.....	4533
Índice en Materia Penal	4537
Índice en Materia Administrativa.....	4543
Índice en Materia Civil.....	4549
Índice en Materia Laboral	4557
Índice en Materia Común.....	4565

Índice de Jurisprudencia por Precedentes	4575
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	4577
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	4591
Índice de Ordenamientos	4613

CONTENIDO



En el Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* a partir del primero de mayo de dos mil veintiuno y estableció las bases de su publicación.

El inicio de esta Época es consecuencia de la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, en virtud del cual se modificaron la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de jurisprudencia.

Entre los cambios incluidos en la reforma aludida destaca el del párrafo primero del artículo 94 constitucional, que prevé la creación de los Plenos Regionales, en sustitución de los Plenos de Circuito, los cuales estarán facultados para establecer jurisprudencia en los asuntos de su competencia.

Asimismo, en el décimo segundo párrafo del artículo referido se establece el sistema de creación de jurisprudencia por precedentes, conforme al cual "las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas".

En el referido Acuerdo General Número 1/2021 se determinó que la divulgación de los criterios aprobados en los asuntos resueltos por el Alto Tribunal que, conforme al nuevo sistema de jurisprudencia por precedentes, adquieran

obligatoriedad, diversos a los derivados de los que se rigen por lo previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se continúe realizando mediante la redacción de las tesis respectivas.

Se estableció que el *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de los criterios obligatorios y relevantes emitidos por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, a través de la publicación semanal de tesis jurisprudenciales, tesis aisladas y sentencias en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También se precisó que los viernes hábiles se publicarán las tesis jurisprudenciales y aisladas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de sus Salas, de los Plenos Regionales y de los Tribunales Colegiados de Circuito; así como las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad.

Además, se dispuso que en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, publicación mensual que se difunde de manera electrónica, debe contenerse la información publicada en las semanas del mes que corresponda, la normativa, los acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, así como cualquier otro documento cuya publicación se ordene por alguno de los órganos precisados.

De esta forma, podrán consultarse las tesis de jurisprudencia y aisladas emitidas por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los Plenos Regionales y por los Tribunales Colegiados de Circuito; la parte considerativa o la integridad de las sentencias pronunciadas por dichos órganos que contengan criterios obligatorios o, en su caso, integren jurisprudencia por reiteración; de las que resuelvan una contradicción de criterios, de las que interrumpen jurisprudencia y de cualquier otra cuya publicación ordenen; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como en los recursos relativos que en su caso se tramiten; el texto íntegro de las sentencias dictadas en declaratorias generales

de inconstitucionalidad; los votos formulados por las Ministras y los Ministros del Alto Tribunal o por las Magistradas y los Magistrados de Circuito; y la normativa, acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal cuya publicación se ordene.

Asimismo, se incluyen los directorios de las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las Magistradas y los Magistrados de Circuito.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento a la normativa interna y, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

ADVERTENCIA



Conforme al Acuerdo General Número 1/2021 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la *Gaceta* se integra por nueve partes, con diversas secciones y subsecciones, cuya inclusión en los libros correspondientes depende del material a publicar en el mes en cuestión. En ellas, la información se sistematiza según la instancia emisora y/o el tipo de material, conforme a lo siguiente:

PARTE	SECCIONES	SUBSECCIONES	MATERIAL PUBLICADO
Primera Parte. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos ocho votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias y tesis respectivas, así como los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin la votación idónea para integrarla.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.

		Subsección 4. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad.	Las sentencias y, en su caso, los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine el Pleno.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Las sentencias que no contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Segunda Parte. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.

		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.
		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias y los votos recibidos oportunamente.
Tercera Parte. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	Las sentencias dictadas en cualquier asunto de la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluidos los votos correspondientes, que contengan razones aprobadas por cuando menos cuatro votos, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin votación idónea para integrarla.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determine la Sala.

		Subsección 2. Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.	Las sentencias respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
Cuarta Parte. Plenos Regionales.*	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración en conflictos competenciales.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Por contradicción de tesis.	Las sentencias, así como las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias y, en su caso, las tesis respectivas, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Plenos Regionales.
Quinta Parte. Tribunales Colegiados de Circuito.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por reiteración.	Las sentencias, incluidos los votos correspondientes, que den lugar a la integración de jurisprudencia, así como las respectivas tesis jurisprudenciales.
		Subsección 2. Sentencias que interrumpen jurisprudencia.	Las sentencias respectivas y, en su caso, las tesis correspondientes.

* En términos del artículo Quinto Transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto entran en funciones los Plenos Regionales del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia emitida por aquéllos a la que se hace referencia será la fijada por los Plenos de Circuito.

	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.		Las tesis aisladas y, en su caso, las sentencias respectivas que determinen los Tribunales Colegiados de Circuito.
Sexta Parte. Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros.	Sección Primera. Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Subsección 1. Pleno.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 2. Salas.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 3. Ministro Presidente.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
		Subsección 4. Comités.	Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por los Comités de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
	Sección Segunda. Consejo de la Judicatura Federal.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal.
	Sección Tercera. Acuerdos Generales Conjuntos.		Normativa, acuerdos relevantes y otros emitidos conjuntamente por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, o éstos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Séptima Parte. Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.			Las sentencias emitidas por tribunales no pertenecientes al Poder Judicial de la Federación cuya publicación es ordenada por el Pleno o alguna de las Salas del Alto Tribunal.
Octava Parte. Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos.			Se incluyen los votos emitidos respecto de sentencias cuya publicación no es obligatoria ni se ordenó por el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal.
Novena Parte. Índices.			Índices para facilitar la localización del material publicado a partir de diversos criterios.

En la *Gaceta* se incluyen los siguientes índices: general alfabético de tesis de jurisprudencia y aisladas; de sentencias; de votos; de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales; de declaratorias generales de inconstitucionalidad; de sentencias relevantes dictadas por otros tribunales; de normativa, acuerdos relevantes y otros; por materia; de jurisprudencia por precedentes; de jurisprudencia por contradicción; de ordenamientos; así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tabla llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Undécima Época se distinguen de las aprobadas en Épocas anteriores, con la adición al número de identificación de la referencia "**(11a.)**".

A efecto de clarificar la manera en que se integran los números de identificación de las tesis se ofrecen los siguientes cuadros:

TESIS DEL PLENO Y DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN		
TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal.	Pleno: P./J. 1/2022 (11a.)
	El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.	Primera Sala: 1a./J. 1/2022 (11a.)
	La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.	Segunda Sala: 2a./J. 1/2022 (11a.)
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	
TESIS AISLADAS	La letra de la instancia.	Pleno: P. I/2022 (11a.)
	El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.	Primera Sala: 1a. I/2022 (11a.)
	El año de aprobación.	Segunda Sala: 2a. I/2022 (11a.)
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	

TESIS DE LOS PLENOS DE CIRCUITO		
TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>Las letras PC (Pleno de Circuito).</p> <p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>En su caso, la letra inicial de la materia de especialización del Pleno.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo de la tesis correspondiente.</p> <p>La sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que se trata de un criterio de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis jurisprudencial en materia penal, número uno, del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito:</p> <p>PC.I.P. J/1 P (11a.)</p> <p>Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número uno, del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones:</p> <p>PC.XXXIII.CRT. J/1 A (11a.)</p>
	TESIS AISLADAS	<p>Las letras PC, que significan Pleno de Circuito.</p> <p>El Circuito expresado con número romano.</p> <p>La sigla que exprese la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso.</p> <p>La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>

* En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, se identificará con el número romano XXXIII.

TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

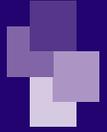
TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>El número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito (cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno).</p> <p>La letra inicial de la materia del tribunal, siempre que se trate de un tribunal especializado por materia.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo asignado a la tesis.</p> <p>La referencia a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que corresponde a la Undécima Época.</p>	<p>Tesis de jurisprudencia número uno en materia penal del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">III.2o.P. J/1 P (11a.)</p> <p>Tesis de jurisprudencia número siete en materia común del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">III.3o.T. J/7 K (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>El número romano que identifica al circuito, seguido de un punto.</p> <p>El número del Tribunal Colegiado de Circuito expresado en ordinal.</p> <p>En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado, la sigla que exprese la materia respectiva.</p> <p>El número secuencial que corresponda a la tesis, señalado en cardinal.</p> <p>La sigla o las siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis.</p> <p>La referencia de que se trata de una tesis de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis aislada número uno en materia común del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">I.1o.C.1 K (11a.)</p> <p>Tesis aislada número uno en materia laboral, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito:</p> <p style="text-align: center;">II.9o.T.1 L (11a.)</p>

* Tanto en las tesis de jurisprudencia como en las aisladas, cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique al Circuito respectivo se agrega, entre paréntesis, el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra "Región". Por ejemplo: (XI Región)1o. J/2 K (10a.) [Tesis de jurisprudencia número dos en materia común, del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimer Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz de Ignacio de la Llave].

En el supuesto de que de un asunto se publiquen sentencia, voto y tesis, primero se visualiza la sentencia, seguida por los votos correspondientes e, inmediatamente después de éstos, se incluyen la o las tesis respectivas.

Cada tesis, sentencia, voto, acuerdo o normativa publicada en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público, con lo que se da certeza del momento en que, en su caso, los criterios relativos se consideran de aplicación obligatoria.

ÉPOCAS



El ocho de diciembre de mil ochocientos setenta, Benito Juárez, como presidente de la República, promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en mil ochocientos sesenta y siete; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales han influido en la publicación del *Semanario*, lo que ha dado lugar a que ésta se divida en Épocas. Actualmente son diez las Épocas que han concluido, y es la Undécima la que se integra.

Las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* se dividen en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de mil novecientos diecisiete. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las Épocas Primera a Cuarta (antes de mil novecientos diecisiete), hoy son inaplicables, no tienen vigencia, y por ello se agrupan dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Undécima (de mil novecientos diecisiete a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable".

Con el propósito de que los funcionarios de los órganos jurisdiccionales, litigantes, estudiosos del derecho y el público en general conozcan la integración de los tomos o volúmenes de las diversas Épocas del *Semanario* y los periodos que abarcan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el siguiente cuadro:

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

PRIMERA ÉPOCA	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de enero de mil ochocientos setenta y uno a septiembre de mil ochocientos setenta y cinco.
SEGUNDA ÉPOCA	Está conformada por 17 tomos. Inicia en enero de mil ochocientos ochenta y uno, al reanudarse la publicación del <i>Semanario</i> , y termina en diciembre de mil ochocientos ochenta y nueve, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
TERCERA ÉPOCA	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de mil ochocientos noventa a diciembre de mil ochocientos noventa y siete. Su conclusión obedece a que las reformas de seis de octubre de mil ochocientos noventa y siete al Código Federal de Procedimientos Civiles modifican la normativa del juicio de amparo y suprimen de ella lo concerniente a la institución de la jurisprudencia.
CUARTA ÉPOCA	Se integra por 52 tomos. Inicia el cinco de enero de mil ochocientos noventa y ocho y finaliza en agosto de mil novecientos catorce, en virtud de que, con el triunfo del Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza desconoce a los tres Poderes de la Unión, por ello se disuelve el Alto Tribunal y sobreviene la segunda interrupción a la publicación del <i>Semanario</i> .

SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

QUINTA ÉPOCA	<p>Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del primero de junio de mil novecientos diecisiete al treinta de junio de mil novecientos cincuenta y siete.</p> <p>Su ordenación se presenta en forma cronológica. Dentro del material publicado sobresalen las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales se encuentran precedidas por sumarios en los que brevemente se precisan las cuestiones jurídicas abordadas y las tesis adoptadas. Al final de cada tomo aparece publicado su índice.</p>
SEXTA ÉPOCA	<p>A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de mil novecientos cincuenta y siete, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron el inicio de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas, y cubre el periodo del primero de julio de mil novecientos cincuenta y siete al quince de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho.</p> <p>Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado, cada una de las cuales corresponde a una instancia (Pleno y Salas Numerarias). En cada una de las partes se incorporan índices que facilitan la localización del material publicado.</p>
SÉPTIMA ÉPOCA	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución General y a la Ley de Amparo, efectuadas en mil novecientos sesenta y ocho, que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábigas y abarca del primero de enero de mil novecientos sesenta y nueve al catorce de enero de mil novecientos ochenta y ocho.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
OCTAVA ÉPOCA	<p>La Octava Época da inicio el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho y culmina el tres de febrero de mil novecientos noventa y cinco. Su inicio está determinado por las reformas constitucionales y legales de mil novecientos ochenta y ocho, que trasladaron el control de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que significó importantes cambios a nuestro sistema de jurisprudencia.</p>

	<p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 86 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por sus Salas y por los Tribunales Colegiados de Circuito, así como las tesis aisladas y los acuerdos del Pleno del Alto Tribunal.</p>
<p>NOVENA ÉPOCA</p>	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, que influyeron en la organización, estructura y competencia del Poder Judicial de la Federación marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena.</p> <p>Ésta comienza el cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cinco y culmina el tres de octubre de dos mil once. Se integra por 34 tomos, en los que se conjuntan las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y de la <i>Gaceta</i>.</p>
<p>DÉCIMA ÉPOCA</p>	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el seis de junio de dos mil once en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el diez de junio de dos mil once, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p> <p>Durante su vigencia funcionan los Plenos de Circuito, por lo que en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y su <i>Gaceta</i> pueden consultarse también los fallos y criterios provenientes de dichos órganos.</p> <p>En esta Época, el <i>Semanario</i> experimenta una importante transformación: deja de ser un medio de difusión impreso para convertirse en un sistema digital de compilación, sistematización y difusión disponible en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>

UNDÉCIMA ÉPOCA

El Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó que la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* iniciara el primero de mayo de dos mil veintiuno. Dicho Acuerdo se emitió como consecuencia de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno, las cuales implicaron una modificación a la estructura del Poder Judicial de la Federación, así como a la competencia de los órganos que lo integran, particularmente en cuanto a la emisión de la jurisprudencia. Con las reformas que marcan el inicio de esta Época se establece la jurisprudencia por precedentes para la Suprema Corte, con base en la cual las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno, por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, en todos los asuntos de su competencia, son obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas. Asimismo, en sustitución de los Plenos de Circuito se ordena la creación de los Plenos Regionales.

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (1)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AUDIENCIA EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. DEBE CELEBRARSE AUN ANTE LA FALTA DE NOTIFICACIÓN AL TERCERO INTERESADO DEL AUTO EN EL QUE SE FIJÓ LA FECHA PARA LLEVARLA A CABO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 195/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL ENTONCES TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO, ACTUAL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO. 18 DE OCTUBRE DE 2021. MINISTRO PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: ANA MARÍA GARCÍA PINEDA.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **dieciocho de octubre de dos mil veintiuno**, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA:

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 195/2020, sobre la denuncia planteada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el incidente en revisión 523/2019, y el criterio emitido por el entonces Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, al resolver el incidente en revisión 546/2018.



La problemática jurídica por resolver a cargo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se centra en determinar si **debe o no celebrarse la audiencia en incidente de suspensión ante la falta de notificación al tercero interesado del auto en el que se fijó la fecha para llevarla a cabo.**

I. ANTECEDENTES

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito recibido el veintinueve de septiembre de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito denunciaron la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el citado Tribunal Colegiado, al resolver el incidente en revisión 523/2019, y el emitido por el entonces Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, al resolver el incidente en revisión 546/2018, del que derivó la tesis XIII.P.A.23 K (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. LA OMISIÓN DE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL TERCERO INTERESADO EL AUTO QUE LA CONCEDE, CONTRAVIENE LAS NORMAS QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO INCIDENTAL QUE OBLIGA A REPONERLO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 93, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO."

II. TRÁMITE

2. Por auto de cinco de octubre de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de tesis, la cual registró con el número 195/2020, e instruyó que pasaran los autos para su estudio al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Asimismo, solicitó a la presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito remitiera versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 546/2018 de su índice, así como del proveído en el que informe si el criterio sustentado en dicho asunto se encuentra vigente o, en caso de que se tenga por superado o abandonado, además de señalar las razones que sustenten las consideraciones respectivas, deberá remitir la versión digitalizada de las ejecutorias en la que se sustente el nuevo criterio. Por último, se instruyó dar vista del acuerdo a los Plenos en Materia Civil del Séptimo y en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuitos para su conocimiento.



3. Por acuerdo de doce de noviembre de dos mil veinte, el presidente de este Alto Tribunal tuvo al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito remitiendo la versión digitalizada de la ejecutoria que se le requirió, así como del proveído en el que informa sobre la vigencia del criterio emitido en el asunto de su índice. Asimismo, se tuvo por integrada la contradicción de tesis, por lo que se instruyó su remisión al Ministro ponente.

III. COMPETENCIA

4. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece. Ello es así, en virtud de que los Tribunales Colegiados desarrollaron un ejercicio interpretativo en materias diferentes, por un lado, el Tribunal Colegiado denunciante está especializado en asuntos de naturaleza civil, mientras que el contendiente, ejercía su competencia en materias penal y administrativa; aunado a que el punto de contradicción determinaría un pronunciamiento en materia común.

5. Sirven de apoyo a lo anterior las tesis de rubro: "COMPETENCIA EN CONTRADICCIÓN DE TESIS EN MATERIA COMÚN. CORRESPONDE AL PLENO Y NO A LAS SALAS."¹ y "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SI SE SUSCITA EN AM-

¹ Tesis: Novena Época, registro digital: 192772, Pleno, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo X, diciembre de 1999, materia: común, tesis: P./J. 136/99, página: 5, de texto: "El artículo 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigente a partir del veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y cinco, no debe interpretarse en el sentido de que la competencia de cada una de las Salas de la Suprema Corte para conocer de las denuncias de contradicción de tesis que en amparos sustenten dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, debe determinarse atendiendo a la materia del amparo, sino que debe hacerse en relación con los criterios que entran en contradicción al resolverse. Por razones de la especialidad, compete a las Salas conocer de las contradicciones cuando ambos criterios encontrados se sustentan sobre temas de su especialidad, pero no cuando se establezcan criterios contradictorios sobre otra clase de cuestiones, aunque se den en amparos cuyas materias les compete. Si los criterios en contradicción



PAROS EN MATERIAS DIFERENTES, CORRESPONDE CONOCER DE ELLA AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA."²

IV. LEGITIMACIÓN

6. La denuncia de la posible contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, ya que fue realizada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, uno de los órganos colegiados entre los que se suscita la posible contradicción, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

V. CRITERIOS CONTENDIENTES

7. Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, poder establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes:

no caen dentro de la misma competencia especializada de la Sala, sino que se refieren a la materia común, la especialidad de la Sala no justifica la competencia para conocer de este tipo de contradicciones, además de que se abriría la posibilidad de una nueva contradicción entre los criterios que, al respecto, llegaran a sustentar las Salas al resolverlas, con lo que no se superaría la inseguridad jurídica que trata de resolverse mediante la denuncia de contradicción. Por ello, de conformidad con lo previsto por el artículo 10, fracción VIII, de la ley orgánica citada, corresponde al Pleno de la Suprema Corte conocer y resolver las contradicciones de tesis sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito sobre cuestiones que 'no sean de la competencia exclusiva de las Salas'."

² Tesis CXX/90, Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 207088, de la extinta Tercera Sala. Tomo VI, Primera Parte, julio-diciembre de 1990, materia: común, página: 153, cuyo texto establece: "Si la posible contradicción de tesis emana de amparos en materias diversas, corresponde conocer de ella al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que el artículo 11, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone que corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno de cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas de la misma por disposición expresa de la ley. Esto es así, pues, por ejemplo, el artículo 26, fracción XI, del ordenamiento legal invocado, establece que corresponde conocer a la Tercera Sala de la resolución de contradicciones entre tesis que en amparos en materia civil sustenten dos o más Tribunales Colegiados de Circuito; es decir, de contradicciones entre tesis sustentadas en amparos en una sola materia."



I. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el incidente en revisión 523/2019

8. **Antecedentes. Amparo indirecto.** *****, en representación de su menor hija, promovió juicio de amparo indirecto en contra del Juez Octavo de Primera Instancia Especializado en Materia de Familia del Distrito Judicial de Orizaba, Veracruz, en su carácter de autoridad ordenadora, y del secretario de Acuerdos adscrito al juzgado mencionado, como ejecutora, de quienes reclamó la resolución de once de julio de dos mil diecinueve, emitida en el expediente 1087/2018/-III, por la que se redujo la pensión provisional para quedar en un salario mínimo diario, por semanas adelantadas; así como su ejecución.

9. Al juicio de amparo le recayó el expediente 772/2019, del índice del Juzgado Décimo Segundo de Distrito en el Estado, con residencia en Córdoba, Veracruz, cuyo titular formó el incidente de suspensión relativo a dicho juicio; y mediante resolución interlocutoria dictada el veinticinco de septiembre de dos mil diecinueve, concedió la suspensión definitiva de los actos reclamados.

10. **Incidente en revisión.** En desacuerdo con la anterior resolución interlocutoria, el tercero interesado *****, interpuso recurso de revisión por escrito presentado el cinco de noviembre de dos mil diecinueve.

11. Conoció del incidente en revisión el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, quien lo admitió y registró con el expediente 523/2019 y, emitió sentencia el veintiocho de mayo de dos mil veinte en la que determinó confirmar la resolución interlocutoria y conceder la suspensión definitiva solicitada.

12. **Criterio en contienda.** Los razonamientos que realizó el Tribunal Colegiado, en lo que interesa a la presente contradicción de tesis, consistieron en los siguientes:

13. El recurrente adujo en uno de sus agravios "... me quedé en estado de indefensión, ya que el día señalado en la audiencia incidental, fue el día 25 de septiembre del 2019, audiencia de la que fui notificado el día de la audiencia incidental, tal como lo acredito con el instructivo que recibí por el Juzgado Mixto



de Primera Instancia. No pudiendo ser escuchado por el Juez Federal del conocimiento".

14. El Tribunal Colegiado calificó de ineficaz el argumento al considerar que, si se tiene en cuenta que conforme al artículo 138 de la Ley de Amparo las actuaciones que el Juez de Distrito debe realizar en el incidente de suspensión y los términos perentorios que lo rigen son: a) decidir sobre la concesión o negativa de la suspensión provisional; b) señalar día y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes y c) requerir a las autoridades responsables su informe previo que deben rendir dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas a que queden notificadas.

15. Luego, el que el auto en que se contengan esas actuaciones no llegue a notificarse al tercero interesado antes de la fecha y hora señaladas para la audiencia incidental, no es impedimento para que se celebre, en atención a que esa notificación no interrumpe el trámite del incidente de suspensión ni es condicionante para que acontezca ese evento procesal, acorde con los términos perentorios que lo rigen, pues aun cuando el artículo 144 de la ley de la materia, precisa el derecho de las partes a comparecer a la audiencia incidental a ofrecer pruebas y formular alegatos, si el tercero interesado no acude a ese evento procesal por no estar previamente notificado, esa circunstancia no lo deja en estado de indefensión porque tiene la oportunidad de recurrir la sentencia interlocutoria correspondiente mediante el recurso de revisión, en términos del artículo 81, fracción I, inciso b), de la propia ley.

16. En esas condiciones, en el supuesto excepcional de que llegue el día señalado para la audiencia incidental sin haber podido notificar personalmente al tercero interesado, el Juez de Distrito, de cualquier forma, debe decidir sobre la suspensión definitiva, en contra de la cual procede el recurso de revisión.

17. Así, se debe tomar en cuenta que, en el caso a estudio, el recurrente tiene la oportunidad de ser escuchado, es decir, de exponer lo que a sus intereses convenga en relación con el otorgamiento de la medida de suspensión, como se pone de manifiesto en los restantes agravios al efecto hechos valer; por lo que no se generó el estado de indefensión aludido en los agravios sujetos a estudio.



18. Citó como apoyo la jurisprudencia P./J. 143/2000³ del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE AL TERCERO PERJUDICADO EL PROVEÍDO QUE LA CONCEDE."

19. Igualmente, señaló que coincidía con lo sustentado en la tesis XXVII.3o.44 K (10a.),⁴ emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito,

³ De rubro, texto y datos de identificación siguientes: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE AL TERCERO PERJUDICADO EL PROVEÍDO QUE LA CONCEDE. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia número 309, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, Tomo III, página 223, de rubro: 'NOTIFICACIONES PERSONALES EN EL AMPARO. CRITERIO EN VIGOR.', estableció que la facultad que se confiere al juzgador en el primer párrafo del artículo 30 de la Ley de Amparo, para ordenar, cuando lo estime conveniente, que se haga personalmente determinada notificación a cualquiera de las partes en el juicio de amparo, no puede quedar sujeta únicamente a la discreción de aquél, sino que debe ejercerse atendiendo a la trascendencia del acto, acuerdo o resolución a notificar, a su naturaleza, a las circunstancias de tiempo y lugar, así como a los casos especiales, a efecto de que todas aquellas resoluciones de importancia para las partes lleguen a su conocimiento oportunamente. En congruencia con tal criterio, debe decirse que cuando en la demanda de garantías el quejoso solicita la suspensión provisional del acto reclamado y el Juez de Distrito la concede, debe ordenar que dicho proveído se notifique personalmente al tercero perjudicado, a efecto de que tenga oportunidad de interponer en su contra el recurso de queja, ya que de acuerdo con lo establecido en los artículos 95, fracción XI, 97, fracción IV y 99, último párrafo, de la Ley de Amparo, el plazo de veinticuatro horas para que recurra se computa tomando como base la notificación de la resolución provisional; de lo que se infiere la importancia que adquiere dicha notificación, pues si ésta se hace por medio de lista y el tercero perjudicado todavía no se notifica del principal, se corre el riesgo de que transcurra el plazo que tiene para recurrir en queja. No obstante lo anterior, en el supuesto excepcional de que llegue el día señalado para la audiencia incidental sin haber podido notificar personalmente al tercero perjudicado, el Juez de Distrito debe decidir sobre la suspensión definitiva, en contra de la cual procede, en su caso, el recurso de revisión.". Registro digital: 190667, instancia: Pleno, Novena Época, materia: común, tesis: P./J. 143/2000, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XII, diciembre de 2000, página 23, tipo: jurisprudencia.

⁴ De rubro, texto y datos de identificación siguientes: "AUDIENCIA INCIDENTAL. EL HECHO DE QUE PREVIO A SU CELEBRACIÓN, NO SE HAYA NOTIFICADO AL TERCERO INTERESADO EL AUTO QUE FIJÓ LA FECHA Y HORA EN QUE TENDRÍA VERIFICATIVO CONFORME AL ARTÍCULO 138 DE LA LEY DE AMPARO, NO IMPIDE LLEVARLA A CABO. Conforme al artículo 138 de la Ley de Amparo, las actuaciones que el Juez de Distrito debe realizar en el incidente de suspensión y los términos perentorios que lo rigen son: a) decidir sobre la concesión o negativa de la suspensión provisional; b) señalar día y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá celebrarse dentro los cinco días siguientes; y, c) requerir a las autoridades responsables su informe previo que deben rendir dentro de las siguientes cuarenta y ocho horas a que queden notificadas. Luego, el que el auto en que se contengan esas actuaciones no llegue a notificarse al tercero interesado, antes de la fecha y hora señaladas para la audiencia incidental, no es impedimento para que se celebre, en atención a que esta notificación no interrumpe el trámite del incidente de suspensión ni es condicionante para



de rubro: "AUDIENCIA INCIDENTAL. EL HECHO DE QUE PREVIO A SU CELEBRACIÓN, NO SE HAYA NOTIFICADO AL TERCERO INTERESADO EL AUTO QUE FIJÓ LA FECHA Y HORA EN QUE TENDRÍA VERIFICATIVO CONFORME AL ARTÍCULO 138 DE LA LEY DE AMPARO, NO IMPIDE LLEVARLA A CABO."

20. En el considerando quinto advierte el órgano federal, que el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al emitir la tesis XIII.P.A.23 K (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. LA OMISIÓN DE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL TERCERO INTERESADO EL AUTO QUE LA CONCEDE, CONTRAVIENE LAS NORMAS QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO INCIDENTAL QUE OBLIGA A REPONERLO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 93, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO.", sostuvo un criterio contradictorio con el que sustentan, por tal razón determinaron denunciar la contradicción de tesis ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que, en su caso, se determine la postura que sobre el tema debe prevalecer.

II. Criterio del entonces Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, al resolver el incidente en revisión 546/2018

21. **Antecedentes. Amparo indirecto.** ***** y ***** promovieron amparo indirecto, señalaron como autoridades responsables al Juez Primero de lo Penal del Distrito Judicial de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca y directora del Centro de Reinserción Social Femenil de San Francisco Tanivet, Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, de quienes reclamaron:

que acontezca ese evento procesal, acorde con los términos perentorios que lo rigen, pues aun cuando el artículo 144 de la ley de la materia, precisa el derecho de las partes a comparecer a la audiencia incidental a ofrecer pruebas y formular alegatos, si el tercero interesado no acude a ese evento procesal por no estar previamente notificado, esa circunstancia no lo deja en estado de indefensión porque tiene la oportunidad de recurrir la sentencia interlocutoria correspondiente mediante el recurso de revisión, en términos del artículo 81, fracción I, inciso b), de la propia ley". Registro digital: 2007018, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época, materia: común, tesis: XXVII.3o.44 K (10a.), fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 8, julio de 2014. Tomo II, página 1107, tipo: aislada.



"Acto reclamado: Le manifiesto que en el Juzgado Primero de lo Penal del Distrito Judicial de Tlacolula de Matamoros, Estado de Oaxaca, existe un expediente penal No. 32/2016, cuyas partes ofendidas son la (01) ***** y (02) *****, como partes procesadas son la (01) *****, (02) ***** y (03) *****, por el delito de despojo agravado sin violencia.—Señalamos como acto reclamado dentro del expediente penal No. 32/2016 citado, el acuerdo judicial de fecha cinco de abril de dos mil dieciocho (05/04/2018), dictado por la autoridad responsable en su doble carácter (Juez Primero de lo Penal del Distrito Judicial de Tlacolula de Matamoros, Estado de Oaxaca), en el que resolvió el recurso de revocación interpuesto por el defensor particular el C. ***** con cédula profesional No. ***** de las partes procesadas (***** y *****) en contra del acuerdo judicial de fecha doce de febrero de dos mil dieciocho (12/02/2018).—Acuerdo judicial de fecha cinco de abril de dos mil dieciocho (05/04/2018), que carece de la debida motivación y fundamentación legal, violentando así nuestros derechos fundamentales y derechos humanos, así como los formalismos del procedimiento penal (principio del debido proceso), ya que no se tomaron en cuenta y no se dio contestación a todos y cada uno de los agravios formulados en la interposición del recurso de revocación, mismo que se especificará en el capítulo de antecedentes del acto reclamado.—Juicio de amparo en vía indirecta que se promueve, por haberse agotado el medio legal ordinario (recurso de revocación), así como se pone en riesgo inminente la libertad personal de una de las promoventes (*****), pues la autoridad responsable en su doble carácter (Juez Primero de lo Penal del Distrito Judicial de Tlacolula de Matamoros, Estado de Oaxaca), ha dado órdenes escritas contenidas en el acuerdo judicial citado, en el cual se le está requiriendo se presente de manera voluntaria internada y privada de la libertad en el Centro de Reinserción Social Femenil de San Francisco Tanivet, Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, así porque fuera del formalismo legal (principio de debido proceso), se pretende restituir el bien inmueble en controversia sin que haya un auto de formal prisión, y/o una sentencia condenatoria firme.—Y de la autoridad responsable ejecutora (C. Directora del Centro de Reinserción Social Femenil de San Francisco Tanivet, Tlacolula de Matamoros, Oaxaca), en cuanto a la promovente (*****), reclamo el fiel cumplimiento que le quieren dar a consecuencia de la resolución de plano dictada en el recurso de revocación y pretenderme privar de la libertad personal."



22. Del amparo indirecto conoció el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado, con residencia en San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, con el expediente 387/2018; el titular del juzgado tramitó por duplicado el incidente de suspensión y señaló fecha para la audiencia incidental y proveyó sobre la suspensión provisional.

23. La audiencia incidental se llevó a cabo el veintidós de mayo de dos mil dieciocho, donde el Juez de Distrito dictó resolución interlocutoria en la que concedió la suspensión definitiva, con una garantía por la cantidad de ***** pesos.

24. **Incidente en revisión.** Inconformes con la anterior sentencia interlocutoria, las quejas ***** y ***** , interpusieron recurso de revisión, conoció de éste, el anterior Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, quien lo admitió y registró con el expediente 546/2018 y el seis de diciembre de dos mil dieciocho emitió resolución en el sentido de revocar la interlocutoria recurrida y se ordenó reponer el procedimiento en el incidente de suspensión, para los efectos que se precisaron.

25. **Criterio en contienda.** El Tribunal Colegiado determinó que era innecesario tanto el estudio de las consideraciones de la interlocutoria recurrida como de los agravios expresados, en atención a los razonamientos siguientes:

26. Advirtió que en el incidente de suspensión se violaron las reglas del procedimiento, por lo que debían subsanarse en términos de lo dispuesto en el artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo, el cual prevé que el órgano revisor deberá revocar la decisión sujeta a escrutinio, cuando por acción u omisión se hayan violado las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones trasciendan al resultado del fallo.

27. Disposición que también es aplicable a los incidentes de suspensión, en virtud de que dicho precepto legal se refiere a las reglas que debe observar el órgano revisor al conocer de los asuntos en revisión, sin hacer distinción al respecto.

28. El órgano federal consideró que al tercero interesado, como parte procesal en el incidente de suspensión del juicio de amparo, le corresponde el derecho a intervenir en el mismo; interponer recurso de queja y revisión; controvertir el monto de la garantía que, en su caso, se fije para que continúe surtiendo



efectos la medida suspensiva, exhibir contragarantía, ofrecer pruebas, así como comparecer a la celebración de la audiencia incidental para alegar lo que a su derecho convenga; en atención al contenido de los artículos 81, fracción I, inciso a), 97, fracción I, inciso b), 132, 133, 134, 144 y 168 de la Ley de Amparo.

29. Tales derechos, en atención al diverso de audiencia del que gozan las partes en todo procedimiento, deben ser reconocidos y respetados previamente a la emisión del fallo correspondiente; es decir, antes de celebrarse la audiencia incidental.

30. Por tanto, para el ejercicio efectivo de esos derechos, se requiere que la víctima u ofendido en el proceso penal de origen, sea oportuna y correctamente llamado al incidente de suspensión, pues la falta o ilegalidad de su notificación obstruye el ejercicio de aquellos derechos y el desahogo de las cargas procesales; por lo que su omisión constituye una violación adjetiva que debe repararse.

31. De ahí, resulta indispensable que se ordene la notificación personal al tercero interesado dentro del incidente de suspensión y no sólo en el expediente principal, ya que los expedientes relativos se tramitan por cuerda separada.

32. Se citó como apoyo la jurisprudencia P./J. 143/2000 del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE AL TERCERO PERJUDICADO EL PROVEÍDO QUE LA CONCEDE."

33. El tribunal federal advirtió que en los autos del cuaderno incidental no existía constancia alguna en la que se verificara la notificación personal a los terceros interesados ofendidos ***** y ***** , por lo cual consideró que dicha omisión se traducía en una violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento del incidente de suspensión del juicio de amparo, como son las previstas en los numerales 5, fracción III, inciso e) y 26, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo.

34. Esa violación trascendió al resultado de la interlocutoria en que se concedió la suspensión definitiva, debido a que no sólo se otorgó la medida



cautelar respecto de un acto que afecta la libertad personal de la quejosa, sino también de un acto relacionado con la posesión del inmueble objeto del delito de despojo.

35. Y esta última cuestión atañe a los terceros interesados, en la medida que debió dárseles oportunidad de ser escuchados antes de resolver lo relativo a la suspensión definitiva, a efecto de que aportaran pruebas, alegaran en su favor y promovieran lo que a sus intereses conviniera; todo ello para que el Juez de Distrito tuviera mayores elementos para determinar si procede conceder la suspensión definitiva y, en su caso, determinar el monto de la garantía fijada a la parte quejosa.

36. Por lo anterior, ante la infracción procesal destacada, el órgano colegiado determinó que con fundamento en el artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo, procede revocar la interlocutoria sujeta a revisión y ordenar reponer el procedimiento a fin de que el Juez de Distrito dicte un acuerdo en el que señale nueva fecha y hora para celebrar la audiencia incidental, así como ordene notificar personalmente a los terceros interesados el inicio del trámite del incidente de suspensión y se continúe hasta su resolución definitiva.

37. Se precisa, que no constituye obstáculo a su decisión, que el recurso de revisión haya sido interpuesto por la parte quejosa; ya que las formalidades esenciales del procedimiento están vinculadas al derecho fundamental del debido proceso, cuya observancia es de orden público. De ahí que una transgresión a las reglas del debido proceso deba ser reparada por el órgano revisor, con independencia de quién sea el recurrente.

38. Es así, porque se trata de una norma imperativa contenida en el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual tutela el derecho al debido proceso, reconocido a favor de toda persona, como parte sustancial de cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional, el cual comprende a las denominadas formalidades esenciales del procedimiento, que permiten una defensa previa a la afectación o modificación jurídica que puede provocar el acto de autoridad y que comprende, entre otras garantías mínimas, la notificación del inicio del procedimiento.



39. Apoyó lo anterior en la jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.)⁵ de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, de rubro: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO."

40. También refiere el Tribunal Colegiado, que no soslaya y de acuerdo con el artículo 154 de la Ley de Amparo, existe la posibilidad de que la resolución que decide sobre la suspensión definitiva podrá modificarse o revocarse de oficio o a petición de parte; sin embargo, ello ocurre sólo cuando se presenta un hecho superveniente, lo cual tiene que ver con un aspecto sustantivo y no procesal, que es lo que motiva la reposición del procedimiento.

⁵ De rubro, texto y datos de identificación siguientes: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Dentro de las garantías del debido proceso existe un 'núcleo duro', que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al 'núcleo duro', las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la 'garantía de audiencia', las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: 'FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.', sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.". Registro digital: 2005716, instancia: Primera Sala, Décima Época, materias: constitucional y común, tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.), fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 3, febrero de 2014. Tomo I, página 396, tipo: jurisprudencia.



41. De lo resuelto en la sentencia emitida en el incidente en revisión 546/2018, al que se ha hecho alusión, derivó la tesis aislada XIII.P.A.23 K (10a.),⁶ de rubro y texto:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. LA OMISIÓN DE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL TERCERO INTERESADO EL AUTO QUE LA CONCEDE, CONTRAVIENE LAS NORMAS QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO INCIDENTAL QUE OBLIGA A REPONERLO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 93, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 143/2000, de rubro: 'SUSPENSIÓN PROVISIONAL. DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE AL TERCERO PERJUDICADO EL PROVEÍDO QUE LA CONCEDE.' determinó que cuando en la demanda de amparo el quejoso solicita la suspensión provisional del acto reclamado y el Juez de Distrito la concede, debe ordenar que dicho proveído se notifique personalmente al tercero interesado, a efecto de que tenga oportunidad de interponer en su contra el recurso de queja. Por tanto, si en el incidente de suspensión no se ordenó realizar esa notificación a los terceros interesados, dicha omisión contraviene las normas que regulan el procedimiento en dicho incidente, previstas en los artículos 5o., fracción III, inciso c) y 26, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, que obliga a reponer el procedimiento incidental, en términos del diverso numeral 93, fracción IV, de la citada ley, pues se priva a dicha parte procesal de la posibilidad de interponer los recursos de queja y revisión; controvertir el monto de la garantía que, en su caso, se fije para que continúe surtiendo efectos la medida suspensiva, exhibir contragarantía, ofrecer pruebas, así como comparecer a la celebración de la audiencia incidental para alegar lo que a su derecho convenga, acorde con los artículos 81, fracción I, inciso a), 97, fracción I, inciso b), 132, 133, 134, 144 y 168 de la propia ley."

VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

42. Sentada la exposición de las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si existe o no la contradicción de tesis denunciada.

⁶ Con datos de identificación: Registro digital: 2019201, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, materia: común, tesis: XIII.P.A.23 K (10a.), fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 63, febrero de 2019, Tomo II, página 3232, tipo: aislada.



43. Para dilucidar lo anterior, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, realmente sostuvieron tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión en una controversia, pues lo que configura la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

44. Así lo determinó este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁷

⁷ Tesis: P./J. 72/2010, jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página: 7, registro digital: 164120, cuyo texto es del tenor siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS



45. Lo anterior con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional. Para determinar si existe la contradicción de tesis, conviene atender a las consideraciones y razonamientos contenidos en las ejecutorias de los Tribunales Colegiados contendientes que fueron referidas en el apartado anterior.

46. Así, de acuerdo con lo resuelto por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de **unificar criterios** y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

47. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado

PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."



que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

48. Expuesto lo anterior, esta Suprema Corte considera que en el caso concreto se advierte que se cumplieron a cabalidad las referidas condiciones para la existencia de la contradicción. En primer lugar, los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial para determinar si debe o no llevarse a cabo la audiencia incidental ante la falta de notificación al tercero interesado del auto en el que se fijó la fecha para la celebración de la citada audiencia.

49. Al respecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el incidente en revisión 523/2019, sostuvo que en el supuesto excepcional de que llegue el día señalado para la audiencia incidental sin haber podido notificar personalmente al tercero interesado, el Juez de Distrito, de cualquier forma debe decidir sobre la suspensión definitiva, en atención a que esa notificación no interrumpe el trámite del incidente de suspensión ni es



condicionante para que acontezca ese evento procesal, acorde con los términos perentorios que lo rigen, pues aun cuando el artículo 144 de la ley de la materia, precisa el derecho de las partes a comparecer a la audiencia incidental a ofrecer pruebas y formular alegatos, si el tercero interesado no acude a ese evento procesal por no estar previamente notificado, esa circunstancia no lo deja en estado de indefensión porque tiene la oportunidad de recurrir la sentencia interlocutoria correspondiente mediante el recurso de revisión.

50. Así, el recurrente al interponer recurso de revisión tendrá la oportunidad de ser escuchado; es decir, de exponer lo que a sus intereses convenga con relación al otorgamiento de la medida suspensiva; de ahí que no se le deja en estado de indefensión.

51. En contrario, el entonces Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, al advertir que en autos no existía constancia alguna en la que se verificara la notificación personal a los terceros interesados, consideró que la omisión de notificación se traducía en una violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento del incidente de suspensión del juicio de amparo, por lo que revocó la decisión interlocutoria recurrida y ordenó la reposición del procedimiento para el efecto de que se notificara a los terceros interesados.

52. Lo anterior, pues el órgano colegiado consideró que al tercero interesado, como parte procesal en el incidente de suspensión del juicio de amparo, le corresponde el derecho a intervenir en el mismo; interponer recurso de queja y revisión; controvertir el monto de la garantía que, en su caso, se fije para que continúe surtiendo efectos la medida suspensiva, exhibir contragarantía, ofrecer pruebas, así como comparecer a la celebración de la audiencia incidental para alegar lo que a su derecho convenga.

53. Tales derechos, en atención al derecho de audiencia del que gozan las partes en todo procedimiento, el cual debe ser reconocido y respetado previamente a la emisión del fallo correspondiente; es decir, antes de celebrarse la audiencia incidental.



54. Por tanto, para el ejercicio efectivo de esos derechos, se requiere que la víctima u ofendido en el proceso penal de origen, sea oportuna y correctamente llamado al incidente de suspensión, pues la falta o ilegalidad de su notificación obstruye el ejercicio de aquellos derechos y el desahogo de las cargas procesales; por lo que su omisión constituye una violación adjetiva que debe repararse.

55. De la sentencia emitida en el incidente en revisión 546/2018 derivó la tesis aislada XIII.P.A.23 K (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. LA OMISIÓN DE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL TERCERO INTERESADO EL AUTO QUE LA CONCEDE, CONTRAVIENE LAS NORMAS QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO INCIDENTAL QUE OBLIGA A REPONERLO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 93, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO."

56. Si bien del rubro de la tesis antes referida se observa que versa sobre la suspensión provisional y que debe notificarse personalmente al tercero interesado el auto que la concede; lo cual podría no ser coincidente con el tema materia de estudio, no obstante, se aprecia que en las resoluciones emitidas por ambos Tribunales Colegiados se reclamó la falta de notificación a los terceros interesados del auto en que se citó a audiencia incidental, respecto de lo cual, los órganos colegiados no fueron coincidentes en sus determinaciones, pues mientras uno de ellos consideró que la audiencia incidental podría celebrarse aun con la falta de notificación al tercero interesado, el otro determinó que no podría efectuarse tal audiencia hasta tanto no fuera notificada la parte tercero interesada, pues de no ser así, se violarían sus derechos de audiencia y de debido proceso.

57. Tampoco es óbice que el asunto que resolvió el entonces Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito versara sobre la materia penal, a diferencia de la otra sentencia contendiente que se refirió a la materia civil, pues la materia de los asuntos no incidió en la determinación adoptada por ambos órganos federales, ya que atendieron a las actuaciones que en general deben efectuarse respecto del incidente de suspensión, tal y como se prevé en los artículos relativos de la Ley de Amparo.

58. Incluso, el entonces Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Tercer Circuito señala en sus consideraciones que las forma-



lidades esenciales del procedimiento están vinculadas al derecho fundamental del debido proceso, cuya observancia es de orden público, por lo que, una transgresión a las reglas del debido proceso debe ser reparada por el órgano revisor, con independencia de quién sea el recurrente. Es decir, no importa quién interpone el recurso de revisión ni la materia del asunto.

59. De suerte que, con base en lo detallado anteriormente, este Tribunal Pleno considera que también se acredita el tercer requisito para que se actualice una contradicción de tesis, pues los argumentos en contradicción dan lugar a la formulación de un cuestionamiento genuino respecto a la manera de abordar los diferendos interpretativos, consistente en tener como punto de contradicción si: **¿debe o no celebrarse la audiencia en incidente de suspensión ante la falta de notificación al tercero interesado del auto en el que se fijó la fecha para llevarla a cabo?**

VII. ESTUDIO DE FONDO

60. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta resolución.

61. Para dilucidar la contradicción de tesis que nos ocupa y atender a la problemática planteada, precisa referir a la figura de la suspensión.

62. Debe decirse en principio, que la suspensión del acto reclamado es una institución de naturaleza procesal, es una medida cautelar que tiene por objeto mantener viva la materia del amparo, es decir, impedir que se consuma irreparablemente el acto o los actos reclamados y de esa manera no llegue a resultar inútil para la parte quejosa la protección de la Justicia Federal que pretende, pues en algunos casos si se llevaren a cabo definitivamente durante la secuela del juicio de amparo, de nada serviría al quejoso la eventual sentencia que llegare a pronunciarse a su favor.

63. Con motivo de la consumación irreparable de los actos reclamados no sería posible restituir a la parte agraviada en el pleno goce de la garantía indivi-



dual violada, con el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, y que en términos del artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo⁸ es uno de los propósitos que tiene la sentencia que conceda el amparo.

64. A continuación, para lo que al asunto interesa, se hace referencia a algunos de los artículos comprendidos dentro de la sección tercera "suspensión del acto reclamado", primera parte "reglas generales", de la Ley de Amparo:

"Artículo 125. La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición del quejoso."

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado. ..."

"Artículo 130. La suspensión se podrá pedir en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria."

"Artículo 131. Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.

⁸ "Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

"I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y ..."



"En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda."

"Artículo 132. En los casos en que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo. ..."

"Artículo 136. La suspensión, cualquiera que sea su naturaleza, surtirá sus efectos desde el momento en que se pronuncie el acuerdo relativo, aun cuando sea recurrido. ..."

"Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:

"I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado;

"II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y

"III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes."

"Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad



responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

"Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional."

"Artículo 141. Cuando alguna autoridad responsable tenga su residencia fuera de la jurisdicción del órgano que conoce del amparo, y no sea posible que rinda su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso de los medios a que se refiere el artículo anterior, se celebrará la audiencia incidental respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas. La resolución dictada en la primera audiencia podrá modificarse o revocarse con vista de los nuevos informes."

"Artículo 142. La falta de informe previo hará presumir cierto el acto reclamado para el sólo efecto de resolver sobre la suspensión definitiva. ..."

"Artículo 144. En la audiencia incidental, a la cual podrán comparecer las partes, se dará cuenta con los informes previos; se recibirán las documentales que el órgano jurisdiccional se hubiere allegado y los resultados de las diligencias que hubiere ordenado, así como las pruebas ofrecidas por las partes; se recibirán sus alegatos, y se resolverá sobre la suspensión definitiva y, en su caso, las medidas y garantías a que estará sujeta."

"Artículo 146. La resolución que decida sobre la suspensión definitiva, deberá contener:

"I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;

"II. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas;



"III. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder o negar la suspensión; y

"IV. Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto o actos por los que se conceda o niegue la suspensión. Si se concede, deberán precisarse los efectos para su estricto cumplimiento."

65. De los artículos antes transcritos se observa que la suspensión del acto reclamado puede decretarse de oficio o a petición de la parte quejosa, una vez satisfechos los requisitos correspondientes se deberá tramitar por separado y por duplicado y podrá pedirse en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia ejecutoria.

66. El órgano jurisdiccional concederá la suspensión cuando el quejoso acredite un daño inminente e irreparable a su pretensión; no obstante, en los casos en los que el otorgamiento de la suspensión pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaren.

67. Promovida la suspensión del acto reclamado, el órgano jurisdiccional tiene el deber de realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, hecho lo anterior, determinará si concede o niega la suspensión provisional; señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental la cual deberá efectuarse en el plazo de cinco días; y, solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas.

68. Cabe señalar, que, dentro de los actos antes narrados, a partir de que el quejoso obtiene la suspensión de los actos reclamados se detienen los daños o perjuicios que le ocasionaren, mientras en la sentencia de amparo se decide si son violatorios de la Constitución.

69. En tal virtud, uno de los presupuestos o requisitos que condicionan el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado es el peligro en la demora



(*periculum in mora*), esto es, el riesgo de que en razón del transcurso del tiempo los efectos de la decisión final resulten prácticamente inoperantes. Este requisito se basa en el temor fundado de la configuración de un daño a un derecho cuya protección se persigue y que, de no hacerlo en forma inmediata, puede suceder que, en el supuesto de recaer sentencia de amparo favorable, ésta permanezca incumplida.

70. En torno de esta medida cautelar, el artículo 107, fracción X, de la Carta Magna,⁹ decreta que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

71. Por su parte, el artículo 139 de la Ley de Amparo antes transcrito, refiere que en los casos en que proceda la suspensión, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, así como, que no quede sin materia el juicio de amparo.

72. Así, algunas de las razones por las que es importante el que se emita una decisión pronta respecto al otorgamiento o no de la suspensión del acto reclamado, estriba, por una parte, en evitar el riesgo que pudiera suscitarse ante el peligro inminente de que se ejecute el acto con perjuicios de difícil reparación

⁹ "Artículo. 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. ..."



para el quejoso y, por otro lado, el riesgo de que en razón del transcurso del tiempo los efectos de la decisión final resulten prácticamente inoperantes, lo que conllevaría que quedara sin materia el juicio de amparo.

73. En otras palabras, la finalidad de la suspensión es conservar la materia de la litis y evitar afectaciones hasta tanto no se resuelva el fondo del asunto. Al respecto la Primera Sala de este Alto Tribunal ha destacado que los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardan al momento de otorgarse, con la finalidad de mantener viva la materia del amparo, evitando daños o perjuicios de difícil o imposible reparación a la parte quejosa.¹⁰

74. En sentido similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que las medidas provisionales –asimilables a la figura de la suspensión– "tienen por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto no se resuelva la controversia. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo, y de esta manera evitar que se lesionen los derechos en litigio, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil de la decisión final".¹¹ Así, el acatamiento de una suspensión es la vía necesaria para acceder a una protección judicial efectiva.

75. Lo antes expuesto da cohesión al porqué de los términos tan breves que prevé la Ley de Amparo respecto de la suspensión que, para el caso de la audiencia incidental son cinco días –conforme a la fracción II del artículo 138– y de cuarenta y ocho horas para la rendición de informe previo por parte de las autoridades responsables –en atención a la fracción III del artículo 138–.

76. En este contexto, conforme al citado artículo 138 de la Ley de Amparo, en el auto en que se conceda o niegue la suspensión provisional, el órgano juris-

¹⁰ Refuerza lo anterior, la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes: "SUSPENSIÓN, EFECTOS DE LA. Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardan al decretarla y no en invalidar lo actuado hasta ese momento, pues esto sería darle a la suspensión señalada efectos restitutorios, lo que es materia exclusiva de la sentencia de fondo en el juicio de amparo, cuando se concede la protección constitucional.". Registro digital: 236958, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 11, Segunda Parte, pág. 45, Séptima Época.

¹¹ Resolución de medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de mayo de 2013. Asunto B respecto de El Salvador, considerando quinto.



diccional señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental y pedirá a las autoridades responsables su informe previo que deberán rendir dentro de las cuarenta y ocho horas, transcurrido dicho plazo con informe o sin él celebrará la audiencia incidental en el plazo de cinco días y resolverá sobre la suspensión definitiva, salvo el caso de que exista alguna autoridad que tenga su residencia fuera de la jurisdicción del órgano que conoce del amparo –como lo prevé el artículo 141 de la ley en cita– y no sea posible que rinda su informe previo, por no haberse hecho uso de los medios a que refiere el artículo 140 de la ley de referencia,¹² en cuyo supuesto, respecto de las autoridades foráneas se reservará la celebración de otra audiencia, de ser el caso, la resolución que se dicte en la primera audiencia podrá modificarse o revocarse con vista de los nuevos informes.

77. En ese sentido, si bien la garantía de acceso a la impartición de justicia está encaminada a asegurar, entre otros principios, que las autoridades encargadas de impartir justicia lo hagan de manera pronta, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes, dichos plazos también deben ser generales y objetivos, entendiéndose por generales que sean comunes a todos los sujetos que se sitúen en la misma categoría de parte, y por objetivos que se delimiten en la ley correspondiente a efecto de impedir que quede al arbitrio de las partes o de la autoridad extender los tiempos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones procedimentales.

78. Luego, si bien la Ley de Amparo no prevé lo procedente a si debe llevarse a cabo la audiencia incidental en el supuesto de falta de notificación al tercero interesado del auto en el que se fijó la fecha para celebrarse, no obstante, puede tomarse como referente lo previsto en el citado artículo 141 de la Ley de Amparo, el cual señala que la audiencia incidental se llevará a cabo aun ante la falta de rendición de algún informe previo; lo que nos deja ver la necesidad de cumplir

¹² "Artículo 140. En el informe previo la autoridad responsable se concretará a expresar si son o no ciertos los actos reclamados que se le atribuyan, podrá expresar las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión y deberá proporcionar los datos que tenga a su alcance que permitan al órgano jurisdiccional establecer el monto de las garantías correspondientes. Las partes podrán objetar su contenido en la audiencia.

"En casos urgentes se podrá ordenar que se rinda el informe previo por cualquier medio a disposición de las oficinas públicas de comunicaciones."



con el término otorgado para la celebración de la audiencia de referencia, aun ante los obstáculos que pudieran presentarse para que se lleve a cabo.

79. En la contradicción de tesis 492/2012¹³ la Primera Sala de este Tribunal Constitucional destacó que los operadores judiciales deben tener siempre presente la teleología de la figura de la suspensión, sin que las circunstancias de hecho o de derecho hagan perder de vista el fin mismo de la figura jurídica aludida.

80. También se señaló, que exigir la notificación para que la suspensión surta efectos podría tener consecuencias graves para la eficacia de la misma. Un ejemplo de ello sería que, en el caso de una notificación realizada de manera incorrecta, llevaría a esperar a que se subsanaran los vicios para que tuviera eficacia, con lo cual la medida cautelar resultaría ilusoria. Otro ejemplo consiste en que se tendría que notificar al quejoso que las autoridades responsables han sido notificadas, para entonces poder él interponer denuncias de violación de la suspensión, puesto que de hacerlo previamente a la notificación y después del otorgamiento serían declaradas infundadas.

81. Adicionalmente, en la contradicción de tesis 136/2015,¹⁴ la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que el incidente de suspensión debe tramitarse con celeridad para que el juicio de amparo no quede sin materia y estar en posibilidad de restituir los derechos del quejoso. Por esa razón, tanto la Ley de Amparo vigente como la abrogada establecen plazos concretos y específicos para que los Jueces de Distrito resuelvan sobre la suspensión.

82. De igual forma refirió que no era posible suspender el trámite del incidente de suspensión, aunque no se hubiera emplazado al tercero interesado, en atención a que este Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 11/1996¹⁵

¹³ Resuelta por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintiséis de marzo de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos, en contra del emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.

¹⁴ Fallada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, por unanimidad de cuatro votos, ausente el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹⁵ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de octubre de dos mil, por unanimidad de ocho votos. Ausentes los señores Ministros Gudiño Pelayo y Ortiz Mayagoitia.



sostuvo que la resolución que se emita en la suspensión provisional debe notificarse personalmente al tercero interesado. Criterio que se ve reflejado en la tesis jurisprudencial P./J. 143/2000, de rubro y texto:

"SUSPENSIÓN PROVISIONAL. DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE AL TERCERO PERJUDICADO EL PROVEÍDO QUE LA CONCEDE. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia número 309, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995. Tomo III, página 223, de rubro: 'NOTIFICACIONES PERSONALES EN EL AMPARO. CRITERIO EN VIGOR.', estableció que la facultad que se confiere al juzgador en el primer párrafo del artículo 30 de la Ley de Amparo, para ordenar, cuando lo estime conveniente, que se haga personalmente determinada notificación a cualquiera de las partes en el juicio de amparo, no puede quedar sujeta únicamente a la discreción de aquél, sino que debe ejercerse atendiendo a la trascendencia del acto, acuerdo o resolución a notificar, a su naturaleza, a las circunstancias de tiempo y lugar, así como a los casos especiales, a efecto de que todas aquellas resoluciones de importancia para las partes lleguen a su conocimiento oportunamente. En congruencia con tal criterio, debe decirse que cuando en la demanda de garantías el quejoso solicita la suspensión provisional del acto reclamado y el Juez de Distrito la concede, debe ordenar que dicho proveído se notifique personalmente al tercero perjudicado, a efecto de que tenga oportunidad de interponer en su contra el recurso de queja, ya que de acuerdo con lo establecido en los artículos 95, fracción XI, 97, fracción IV y 99, último párrafo, de la Ley de Amparo, el plazo de veinticuatro horas para que recurra se computa tomando como base la notificación de la resolución provisional; de lo que se infiere la importancia que adquiere dicha notificación, pues si ésta se hace por medio de lista y el tercero perjudicado todavía no se notifica del principal, se corre el riesgo de que transcurra el plazo que tiene para recurrir en queja. No obstante lo anterior, en el supuesto excepcional de que llegue el día señalado para la audiencia incidental sin haber podido notificar personalmente al tercero perjudicado, el Juez de Distrito debe decidir sobre la suspensión definitiva, en contra de la cual procede, en su caso, el recurso de revisión."¹⁶

¹⁶ Época: Novena, registro digital: 190667, instancia: Pleno, tipo de tesis: jurisprudencia, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, materia: común, tesis: P./J. 143/2000, página: 23.



83. En la jurisprudencia antes transcrita se señala que cuando el Juez de Distrito conceda la suspensión provisional del acto reclamado se debe ordenar que el proveído correspondiente se notifique personalmente al tercero perjudicado, a efecto de que tenga oportunidad de interponer en su contra el recurso de queja, de ahí la importancia que adquiere la notificación, pues si ésta se hace por medio de lista y el tercero perjudicado todavía no se notifica del principal, se corre el riesgo de que transcurra el plazo que tiene para recurrir en queja. También se menciona, que no obstante lo anterior, en el supuesto excepcional de que llegue el día señalado para la audiencia incidental sin haber podido notificar personalmente al tercero perjudicado, el Juez de Distrito debe decidir sobre la suspensión definitiva, en contra de la cual procede, en su caso, el recurso de revisión.

84. Así, en caso de que al tercero interesado no se le efectuara la notificación en la que se fijó fecha para la celebración de la audiencia incidental, no conllevaría su indefensión, pues tiene la posibilidad de interponer recurso de revisión, tal y como se prevé en el artículo 81, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Amparo.¹⁷

85. Corolario a lo expuesto, considerar a la notificación del acuerdo en el que se fija fecha para la celebración de la audiencia incidental como la fuente jurídica de los efectos de la suspensión, redundaría en el absurdo de condicionar la eficacia de la medida a una figura que tiene la finalidad de detener inmediatamente en el tiempo una circunstancia para que la litis no se vea afectada en el fondo; es decir, se condicionaría la eficacia de la suspensión a un acontecimiento futuro cuya fecha es indeterminada –una notificación dilatada, la falta de notificación al tercero interesado, la falta de algún informe previo, entre otros imponderables–, supuestos que no pueden constituir una condición para que

¹⁷ "Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

"a) Las que concedan o nieguen la suspensión definitiva; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia incidental;

"b) Las que modifiquen o revoquen el acuerdo en que se conceda o niegue la suspensión definitiva, o las que nieguen la revocación o modificación de esos autos; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia correspondiente; ..."



pueda celebrarse la audiencia incidental. Además de que no se le causa indefensión al tercero interesado con la falta de notificación, porque de conformidad con el artículo 81, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Amparo, cuenta con el recurso de revisión para inconformarse respecto a las determinaciones que se adopten en la suspensión definitiva.

86. En consecuencia, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra que la problemática a resolver en la presente contradicción de tesis relativa a **si debe o no celebrarse la audiencia en incidente de suspensión ante la falta de notificación al tercero interesado del auto en el que se fijó la fecha para llevarla a cabo** se responde en el sentido de que sí debe llevarse a cabo la audiencia en incidente de suspensión.

87. En estas condiciones, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la siguiente tesis:

AUDIENCIA EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. DEBE CELEBRARSE AUN ANTE LA FALTA DE NOTIFICACIÓN AL TERCERO INTERESADO DEL AUTO EN EL QUE SE FIJÓ LA FECHA PARA LLEVARLA A CABO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios respecto a si debe celebrarse o no la audiencia en el incidente de suspensión, aun ante la falta de notificación a los terceros interesados del auto en que se citó a la audiencia incidental.

Criterio jurídico: La audiencia incidental debe celebrarse aun ante la falta de notificación al tercero interesado del auto en el que se citó a la misma.

Justificación: La Sección Tercera, denominada: "Suspensión del Acto Reclamado", Primera Parte, intitulada: "Reglas Generales", de la Ley de Amparo, comprende el procedimiento que debe llevarse a cabo para la tramitación de la suspensión del acto reclamado; en el artículo 138 de la referida ley se prevé que en el auto en el que se conceda o niegue la suspensión provisional, el órgano jurisdiccional señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia inciden-



tal y pedirá a las autoridades responsables su informe previo que deberán rendir dentro de las cuarenta y ocho horas, transcurrido dicho plazo con informe o sin él celebrará la audiencia incidental en el plazo de cinco días y resolverá sobre la suspensión definitiva, salvo el caso de que exista alguna autoridad que tenga su residencia fuera de la jurisdicción del órgano que conoce del amparo –como lo prevé el artículo 141 de la ley en cita– y no sea posible que rinda su informe previo, por no haberse hecho uso de los medios a que se refiere el artículo 140 de la ley indicada, en cuyo supuesto, respecto de las autoridades foráneas se reservará la celebración de otra audiencia y, de ser el caso, la resolución que se dicte en la primera audiencia podrá modificarse o revocarse con vista de los nuevos informes. Luego, si bien la Ley de Amparo no prevé lo procedente a si debe llevarse a cabo la audiencia incidental en el supuesto de falta de notificación al tercero interesado del auto en el que se fijó la fecha para celebrarse, no obstante, puede tomarse como referente lo previsto en el artículo 141 de la ley en comentario, el cual señala que la audiencia incidental se llevará a cabo no obstante la falta de rendición de algún informe previo; lo que revela la necesidad de cumplir con el término otorgado para la celebración de la audiencia de referencia, aun ante los obstáculos que pudieran presentarse para que se lleve a cabo. Por consiguiente, considerar a la notificación del acuerdo en el que se fija fecha para la celebración de la audiencia incidental como la fuente jurídica de los efectos de la suspensión, redundaría en el absurdo de condicionar la eficacia de la medida a una figura que tiene la finalidad de detener inmediatamente en el tiempo una circunstancia para que la litis no se vea afectada en el fondo; es decir, se condicionaría la eficacia de la suspensión a un acontecimiento futuro cuya fecha es indeterminada –una notificación dilatada, la falta de notificación al tercero interesado o la falta de algún informe previo, entre otros imponderables–, supuestos que no pueden constituir una condición para que pueda celebrarse la audiencia incidental. Además, no se le causa indefensión al tercero interesado con la falta de notificación, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Amparo, cuenta con el recurso de revisión para inconformarse respecto a las determinaciones que se adopten en la referida audiencia al resolverse sobre la suspensión definitiva.¹⁸

¹⁸ Con datos de identificación: Registro digital: 2024157, instancia: Pleno, Undécima Época, materia: común, tesis: P./J. 1/2022 (11a.), fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tipo: jurisprudencia.



VIII. DECISIÓN

88. En consecuencia, por las razones expuestas con anterioridad, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que debe prevalecer el criterio respecto al cual se considera que sí debe celebrarse la audiencia en incidente de suspensión aun ante la falta de notificación al tercero interesado del auto en el que se fijó la fecha para llevarla a cabo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la tesis sustentada por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis en los términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite, a la competencia, a la legitimación, a los criterios contendientes y a la existencia de la contradicción.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular.

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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El rubro a que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia P./J. 1/2022 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 5, con número de registro digital: 2024157.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.), y aisladas XIII.P.A.23 K (10a.) y XXVII.3o.44 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas, 1 de febrero de 2019 a las 10:03 horas y 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas, respectivamente.

Subsección 4

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DE LA OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE VERACRUZ TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

IV. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE.

V. DERECHO A LA IDENTIDAD PERSONAL. SE ENTIENDE COMO EL DERECHO DE TODO INDIVIDUO A SER UNO MISMO, EN LA PROPIA CONCIENCIA Y EN LA OPINIÓN DE LOS DEMÁS, DE ACUERDO CON SUS CARACTERES FÍSICOS E INTERNOS Y SUS ACCIONES, QUE LO INDIVIDUALIZAN EN LA SOCIEDAD Y PERMITEN IDENTIFICARLO.

VI. DERECHO A LA IDENTIDAD SEXUAL. SE INSCRIBE DENTRO DE LA AUTODETERMINACIÓN DE LAS PERSONAS E INCIDE EN SU LIBRE DESARROLLO, AL SER UN ELEMENTO QUE INNEGABLEMENTE DETERMINARÁ SUS RELACIONES AFECTIVAS Y/O SEXUALES CON PERSONAS DE DIFERENTE





O DE SU MISMO SEXO, Y DE AHÍ SU ELECCIÓN DE CON QUIÉN FORMAR UNA VIDA EN COMÚN Y TENER HIJOS, SI ES QUE DESEA HACERLO.

VII. MATRIMONIO. SI BIEN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO SE CONTEMPLA EL DERECHO A CONTRAERLO, ÉSTE DERIVA DEL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.

VIII. MATRIMONIO. EL RECONOCIMIENTO POR PARTE DEL ESTADO SOBRE LA ORIENTACIÓN SEXUAL DE UN INDIVIDUO HACIA PERSONAS DE SU MISMO SEXO, ASÍ COMO DE SUS UNIONES ES EXIGIBLE EN PLENO RESPETO A LA DIGNIDAD HUMANA.

IX. FAMILIA. LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN CUANTO A SU ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO NO SE REFIERE NI SE LIMITA A UN SOLO TIPO.

X. DERECHO A DECIDIR EL NÚMERO Y ESPACIAMIENTO DE LOS HIJOS. IMPLICA TAMBIÉN LA DECISIÓN DE NO TENERLOS.

XI. MATRIMONIO. LA IMPOSIBILIDAD FÍSICA PARA TENER HIJOS NO ES UN MOTIVO PARA IMPEDIR A LAS PERSONAS TRANSEXUALES CONTRAERLO.

XII. MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN, Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL.

XIII. MATRIMONIO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA NORMA QUE OBLIGA A QUE LOS HIJOS NACIDOS DE UNA PAREJA UNIDA MEDIANTE EL VÍNCULO MATRIMONIAL LLEVEN EL NOMBRE QUE LES IMPONGA SU PADRE O SU MADRE, SEGUIDO DE SUS APELLIDOS, EN EL ORDEN EN QUE ÉSTOS DECIDAN, IMPLICA UNA REITERACIÓN DE QUE AQUÉL DEBE ACTUALIZARSE NECESARIAMENTE ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 47, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SU MADRE O SU PADRE", DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DEL



ARTÍCULO 75, EN SU PORCIÓN NORMATIVA UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA MUJER", DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XV. MATRIMONIO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN LA FORMA DE NOMBRAR A LOS HIJOS NACIDOS FUERA DE ÉSTE OBLIGANDO A QUE LLEVEN EL PRIMER APELLIDO DE LA MADRE O DEL PADRE, O ESTABLECEN LAS CONDICIONES DE LOS HIJOS E HIJAS FRENTE AL DIVORCIO CUIDANDO RESPETAR EL DERECHO DE CONVIVENCIA CON LA MADRE Y EL PADRE, IMPLICAN UNA REITERACIÓN DE QUE AQUÉL DEBE ACTUALIZARSE NECESARIAMENTE ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 48, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE LA MADRE Y EL DEL PADRE"; Y 145, PÁRRAFO TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "CON LA MADRE Y EL PADRE", DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVI. MATRIMONIO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LAS NORMAS QUE REFIEREN A LOS TÉRMINOS DE "CÓNYUGES" O "CÓNYUGE", "EXCÓNYUGE" O "EXCÓNYUGES" Y "DIVORCIO" DEBEN LEERSE EN ARMONÍA CON EL NUEVO SENTIDO NORMATIVO QUE DEBE DARSE A AQUELLA INSTITUCIÓN CON MOTIVO DE LA INVALIDEZ DE LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE LA LIMITAN A UN HOMBRE Y UNA MUJER (ARTÍCULOS 48; 92, FRACCIÓN XI; 98; 100; 132; 141; 142; 144; 145; 148; 151; 241; 242 TER; 252 BIS; 254 SEPTIES Y 725 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ).

XVII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 145, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBE SATISFACER (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 145, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIX. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE A CARGO DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE



DEFINA EL DIVORCIO, LA OBLIGACIÓN DE FIJAR EN DEFINITIVA LA SITUACIÓN DE LOS HIJOS Y RESOLVER TODO LO RELATIVO A LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES INHERENTES A LA PATRIA POTESTAD Y A LA CUSTODIA, ASÍ COMO EL CUIDADO DE ÉSTOS PARA EL CASO DE MAYORES CON DISCAPACIDAD BAJO TUTELA DE EXCÓNYUGES, REGULA UN ASPECTO DIRIGIDO A GARANTIZAR UN DERECHO EN FAVOR DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, POR LO QUE EL LEGISLADOR LOCAL ESTÁ OBLIGADO A REALIZAR DICHA CONSULTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 145, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XX. CONCUBINATO. EL PRECEPTO LEGAL QUE LO DEFINE COMO LA UNIÓN DE HECHO ENTRE DOS PERSONAS, SIN QUE EXISTA UN CONTRATO ENTRE ELLAS, CUENDO AMBOS SE ENCUENTREN LIBRES DE MATRIMONIO Y DECIDEN COMPARTIR LA VIDA PARA APOYARSE MUTUAMENTE, DOTA DE GENERALIDAD A DICHO CONTENIDO NORMATIVO Y PERMITE ENTENDER QUE, PARA QUE SE RECONOZCA ESA UNIÓN, NO TIENE RELEVANCIA EL GÉNERO DE LAS PERSONAS (ARTÍCULOS 139 Y 139 TER DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXI. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. IMPONE A LOS JUZGADORES EL DEBER DE REALIZAR UN ESCRUTINIO MÁS ESTRICTO CUANDO APLICAN O ANALIZAN LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE INCIDEN SOBRE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

XXII. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL.

XXIII. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. TANTO LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS COMO LAS LEGISLATIVAS DEBEN EVALUARSE EN FUNCIÓN DE AQUÉL Y HAN DE ESTAR GUIADAS POR ÉL.

XXIV. DERECHO A LA IDENTIDAD Y AL REGISTRO INMEDIATO DE NACIMIENTO. SU TUTELA EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.

XXV. DERECHO A LA IDENTIDAD Y AL REGISTRO INMEDIATO DE NACIMIENTO. VERTIENTES EN LAS QUE TIENE INJERENCIA.



XXVI. FILIACIÓN MATRIMONIAL Y EXTRAMATRIMONIAL. SU IGUALDAD DERIVA TANTO DE UNA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD, A LA NO DISCRIMINACIÓN Y A LA PROTECCIÓN DE LA FAMILIA, COMO DEL PARÁMETRO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XXVII. REGISTRO DE NACIMIENTO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA DISPOSICIÓN LEGAL QUE PROHÍBE QUE SE ASIEN-TE EN EL ACTA DE NACIMIENTO EL NOMBRE DEL PROGENITOR, YA SEA HOMBRE O MUJER, QUE EN LA ÉPOCA DE LA CONCEPCIÓN O EN EL MOMENTO DEL NACIMIENTO HAYA ESTADO CASADO CON OTRA PERSONA, VULNERA EL DERECHO A LA IDENTIDAD Y AL REGISTRO INMEDIATO DE NACIMIENTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 687 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXVIII. REGISTRO DE NACIMIENTO EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA DISPOSICIÓN LEGAL QUE PROHÍBE QUE SE ASIEN-TE EN EL ACTA DE NACIMIENTO EL NOMBRE DEL PROGENITOR, YA SEA HOMBRE O MUJER, QUE EN LA ÉPOCA DE LA CONCEPCIÓN O EN EL MOMENTO DEL NACIMIENTO HAYA ESTADO CASADO CON OTRA PERSONA, OTORGA UN TRATO DESIGUAL A LA FILIACIÓN MATRIMONIAL Y A LA EXTRAMATRIMONIAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 687 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXIX. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESCRITO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.

XXX. CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESCRITO.

XXXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS VINCULATORIOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA DEFINICIÓN DE MATRIMONIO CON EL OBJETO DE QUE LAS DIVERSAS DISPOSICIONES LEGALES LOCALES QUE SE REFIERAN A ESA INSTITUCIÓN SEAN INTERPRETADAS Y APLICADAS CONFORME A LO DETERMINADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 47, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SU MADRE O SU PADRE"; 48, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NOR-



MATIVA "DE LA MADRE Y EL DEL PADRE"; 75, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "UN SOLO HOMBRE Y DE UNA SOLA MUJER"; Y 145, PÁRRAFO TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "CON LA MADRE Y EL PADRE"; DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXXII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 47, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SU MADRE O SU PADRE"; 48, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LA MADRE Y EL DEL PADRE"; 145, PÁRRAFOS TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CON LA MADRE Y EL PADRE", Y PENÚLTIMO; 687 Y, POR EXTENSIÓN, DEL ARTÍCULO 75, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "UN SOLO HOMBRE Y DE UNA SOLA MUJER"; DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 144/2020 Y SU ACUMULADA 185/2020. COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE VERACRUZ Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE MAYO DE 2022. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	11
II.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno .	11-15
III.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada .	15-17
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	El Congreso del Estado de Veracruz expresó que la acción de inconstitucionalidad fue promovida de manera extemporánea a partir de la publicación del artículo 75 del Código Civil; sin embargo, no se surte el motivo de improcedencia, porque dicha norma no fue señalada como impugnada.	17-19



		<p>También se desestiman las razones de improcedencia expresadas por el propio Congreso Local en relación con cuestiones de fondo, con base en la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."</p>	
V.	ESTUDIO DE FONDO	<p>Se estudian 2 temas torales:</p> <p>A. Los artículos 47, 48, 77, 92, fracción XI, 98, 100, 132, 139, 139 ter, 141, 142, 144, 145, 148, 151, 241, 242 TER, 252 BIS, 254 SEPTIES, y 725 del Código Civil para el Estado de Veracruz, en relación con los derechos al libre desarrollo de la personalidad, de igualdad y no discriminación, y al desarrollo de la familia, en tanto que descartan del régimen del matrimonio y del concubinato a las parejas del mismo sexo.</p> <p>Como consideración adicional, se analiza el artículo 145, penúltimo párrafo, del Código Civil para el Estado de Veracruz, en relación con el derecho a la consulta a personas con discapacidad.</p> <p>B. El artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz en relación con los derechos fundamentales de la infancia, porque impide que se asiente en el acta de nacimiento al progenitor, hombre o mujer, que haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción.</p>	19-100
VI.	EFECTOS	<p>Se impone declarar la invalidez de los artículos 47, 48, párrafo primero, específicamente en el enunciado normativo que indica "de la madre y el del padre", y 145, párrafo tercero, específicamente en el enunciado normativo</p>	101-103



VII	RESOLUTIVOS	<p>que indica "con la madre y el padre", del Código Civil para el Estado de Veracruz.</p> <p>Procede extender la declaratoria de invalidez al artículo 75 del Código Civil para el Estado de Veracruz, en la porción normativa que indica "un solo hombre y una sola mujer."</p> <p>También se declara la invalidez del artículo 145, penúltimo párrafo, del Código Civil para el Estado de Veracruz.</p> <p>Finalmente, también se impone declarar la invalidez del artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz.</p> <p>La invalidez no tendrá efectos retroactivos y surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.</p> <p>PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.</p> <p>SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 48 –con la salvedad precisada en el punto resolutive tercero–, 77, 92, fracción XI, 98, 100, 132, 139, 139 Ter, 141, 142, 144, 145 –con las salvedades precisadas en el punto resolutive tercero–, 148, 151, 241, 242 TER, 252 BIS, 254 SEPTIES y 725 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto Número 569, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de junio de dos mil veinte; en la inteligencia de que, en la interpretación y aplicación de las porciones normativas "un solo hombre y una sola mujer" y "como marido y</p>	103-104
-----	-------------	--	---------



mujer" o similares y equivalentes, contenidas en diversos preceptos del código impugnado y en otros ordenamientos de la propia entidad federativa, vinculados tanto con el matrimonio como con el concubinato (comprendido en el libro primero, título IV, capítulo IV-A de ese código), deberán entenderse que estas instituciones involucran a dos personas del mismo o diferente sexo, de conformidad con los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

TERCERO. Se **declara la invalidez** de los artículos 47, en su porción normativa "su madre o su padre", 48, párrafo primero, en su porción normativa "de la madre y el del padre", 145, párrafos tercero, en su porción normativa "con la madre y el padre", y penúltimo, y 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados mediante el Decreto Número 569, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de junio de dos mil veinte y, por extensión, la de su diverso artículo 75, en su porción normativa "un solo hombre y de una sola mujer", las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos de los considerandos quinto y sexto de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **treinta de mayo de dos mil veintidós**.

VISTOS, para resolver el expediente relativo a las acciones de inconstitucionalidad identificadas al rubro; y,

RESULTANDO:

I. Presentación de demandas

1. Por escrito presentado el nueve de julio de dos mil veinte, mediante el Sistema Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz**, por conducto de su presidenta Namiko Matsumoto Benítez, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 47, 48, 77, 92, fracción XI, 98, 100, 132, 139, 139 TER, 141, 142, 144, 145, 148, 151, 241, 242 TER, 252 BIS, 254 SEPTIES, 687 y 725 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave –específicamente en las porciones normativas que regulan los conceptos de "matrimonio", "concubinato", "sociedad conyugal", "cónyuges" o "cónyuge", "excónyuge" o "excónyuges" y "divorcio"–, en su texto derivado del Decreto 569 publicado en la Gaceta Oficial del Estado el diez de junio de dos mil veinte; señalando como órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las mencionadas normas al Congreso y al gobernador constitucional de ese Estado.

2. Por su parte, mediante escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte mediante el Sistema Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, promovió diversa acción de inconstitucionalidad contra los artículos 77, 98 y 100 del mismo Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su texto derivado del Decreto 569 publicado en la Gaceta Oficial del Estado el diez de junio de dos mil veinte; designando como órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las citadas disposiciones al Congreso y al gobernador constitucional de ese Estado.



II. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados y conceptos de invalidez

3. Las accionantes estimaron violados los artículos 1o., 4o., 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 11, 17, 19 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 3, 17, 23 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 1, 2, 3, 4, 8 y 9 de la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

4. Asimismo, expusieron como argumentos de invalidez los que, en lo total, se sintetizan a continuación:

A. De la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz

5. **Primero.** Los artículos impugnados del Código Civil para el Estado de Veracruz transgreden los **derechos de igualdad y de no discriminación**, en los términos que se explican a continuación:

a) El artículo 75 del Código Civil para el Estado de Veracruz define el matrimonio como la unión de un solo hombre y una sola mujer que conviven para realizar los fines esenciales de la familia como institución social y civil; lo que genera que las normas impugnadas otorguen un trato discriminatorio con base en el estado civil y en las preferencias sexuales de las personas, en la medida en que quedan excluidos del régimen del matrimonio y el divorcio las parejas del mismo sexo.

b) Esta exclusión de la institución del matrimonio en contra de las parejas del mismo sexo **atenta contra su dignidad y condición de personas** al tenor de las jurisprudencias de la propia Primera Sala 1a./J. 86/2015 (10a.), de rubro: "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE IMPIDEN ESTA POSIBILIDAD, PROVOCAN UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN, AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN.", 1a./J. 84/2015 (10a.), de rubro: "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE DEFINEN LA INSTITUCIÓN DEL MATRIMONIO COMO LA QUE SE CELEBRA ENTRE UN SOLO HOMBRE Y UNA SOLA



MUJER, CONTIENEN UNA DISTINCIÓN CON BASE EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA."; 1a./J. 46/2015 (10a.), de rubro: "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. NO EXISTE RAZÓN DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCERLO." y 1a./J. 47/2015 (10a.), de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR."

c) El artículo 47 del Código Civil para el Estado de Veracruz, al establecer que los hijos de matrimonio llevarán el apellido de su madre y de su padre en el orden que ellos decidan, **refuerza la definición de matrimonio como la unión entre un solo hombre y una sola mujer**, reiterando la exclusión del supuesto normativo a las parejas homosexuales.

d) Como consecuencia, el resto de las normas impugnadas que regulan la figura del matrimonio –el trámite para solicitar su celebración, la forma de nombrar a los hijos nacidos fuera de él, sus finalidades, los deberes de los cónyuges de índole personal, de asistencia, de sostenimiento económico, patrimonial y en relación con los hijos, la posibilidad de divorciarse, el acceso al juicio o al procedimiento administrativo respectivo, las obligaciones y prerrogativas que de ese divorcio deriven, y las previsiones concretas cuando se configure violencia entre cónyuges–, excluyen a las parejas del mismo sexo y, por ende, comparten el vicio de inconstitucionalidad.

e) Los artículos 139 y 139 TER del Código Civil para el Estado de Veracruz, al dar existencia a la figura del concubinato con base en las mismas condiciones y los mismos derechos y obligaciones del matrimonio, dejan fuera de su configuración a las parejas del mismo sexo, lo que también resulta discriminatorio.

f) Los conceptos "matrimonio", "cónyuges", "excónyuges", "concubinato", "concubina", "concubinario", "sociedad conyugal" y "divorcio", aunque sean esencialmente neutros, lo cierto es que están asociados al reconocimiento que hace el Código Civil para el Estado de Veracruz sólo de las parejas de diferente sexo, y no de las del mismo sexo.

6. **Segundo.** Si bien los Congresos Estatales poseen libertad de configuración para regular el estado civil de las personas, lo cierto es que esa facultad



está limitada por el reconocimiento de los derechos humanos y, en ese tenor, no pueden emitir normas discriminatorias. De ahí que los artículos 142, 144, 242 TER, 252 BIS y 254 SEPTIES del Código Civil para el Estado de Veracruz, al establecer derechos sólo en favor de los cónyuges –entendidos como las personas de diferente sexo unidos en matrimonio– excluye de esos derechos a las personas del mismo sexo unidas a través del concubinato.

7. **Tercero.** La inconstitucionalidad de las normas impugnadas conlleva la declaración de invalidez por extensión del artículo 75 del Código Civil para el Estado de Veracruz, conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que, aun cuando no fue reformada en virtud del decreto que dio lugar a la presente acción de inconstitucionalidad, participa del vicio de desigualdad y discriminación por establecer que el matrimonio es la unión entre un hombre y una mujer.

8. **Cuarto.** El artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz viola derechos fundamentales de la infancia, conforme a lo siguiente:

a) El artículo 4o. de la Constitución General establece el principio del interés superior de la niñez, mientras que los diversos artículos 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconocen la obligación del Estado de proteger a los menores y de constituir sus derechos como eje rector de las decisiones que sobre ellos se emitan.

b) Los artículos 2 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y 2 de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz, reiteran el interés superior del menor y el deber de pugnar por la efectiva vigencia de sus derechos.

c) El artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz impide que se asiente en el acta de nacimiento al progenitor, hombre o mujer, que haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción, lo que implica una privación de reconocimiento de la filiación con el pretexto de la moralidad de los actos de sus progenitores.



B. De la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

9. Con base en una exposición del contenido de los **derechos de igualdad, no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad, a la identidad, a la libertad para formar una familia**, los artículos 77, 98 y 100 del Código Civil para el Estado de Veracruz, al permitir el matrimonio sólo a parejas heterosexuales, resultan discriminatorios en perjuicio de las parejas del mismo sexo, habida cuenta de que:

a) Esas normas impugnadas fijan las reglas esenciales que rigen la institución del matrimonio (sus fines, condiciones mínimas, obligaciones y derechos de los cónyuges), pero dentro del contexto del sistema normativo al que pertenecen, esto es, al resto de las disposiciones del Código Civil para el Estado de Veracruz; lo que permite inferir que cuando hacen mención a la figura "cónyuges", invariablemente se refieren a aquellos que conforman parejas de diferente sexo, en términos del artículo 75 del mismo ordenamiento que dispone que "el matrimonio es la unión de un solo hombre y una sola mujer que conviven para realizar los fines esenciales de la familia como institución social y civil."

b) Las normas impugnadas forman parte de un andamiaje en el cual se excluyen del matrimonio a las personas del mismo sexo, por lo que los fines, derechos y obligaciones que prevén no pueden ser disfrutados o practicados por las parejas homosexuales, a quienes está prohibido integrar esa forma de convivencia familiar; lo que constituye una medida legislativa discriminatoria, porque implica una distinción con base en la preferencia sexual de las personas.

c) Aun cuando las normas impugnadas no contienen una prohibición para contraer matrimonio –pues conceden esa posibilidad a cualquier persona–, lo cierto es que, al ceñir esa institución a parejas de sexo opuesto, implícitamente excluyen a las parejas del mismo sexo (diferencia tácita).

d) Esa exclusión afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo específico, es decir, a aquel que integran personas con preferencia homosexual, pues les veda la posibilidad de acceder al matrimonio y a formar, a partir de esa institución, una familia; lo que soslaya su dignidad, el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la protección a la familia;



además de que también contribuye a la estigmatización por discriminación, porque implican un perjuicio social, directo y personal que excluye a un grupo de antemano con base en una valoración negativa, a saber, las parejas homosexuales.

e) Por extensión, debe declararse la invalidez del artículo 75 del Código Civil para el Estado de Veracruz, pues es la norma que da contenido a las impugnadas y cuya vinculación provoca el trato discriminatorio; máxime que ese vicio no puede subsanarse a través de una interpretación conforme al tenor de las tesis 1a./J. 47/2015 (10a.), de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS, NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR." y 2a. X/2017 (10a.), de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME."

III. Admisión de las acciones de inconstitucionalidad

10. Mediante proveído de dieciséis de julio de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la **Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz**, a la que correspondió el expediente **144/2020**, y designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

11. Por auto de diecisiete de julio del mismo año, el Ministro instructor admitió la acción referida, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

12. Asimismo, a través del auto de siete de agosto de dos mil veinte, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, a la que correspondió el expediente **185/2020** y, dada la identidad de las normas controvertidas, **decretó su acumulación** a la acción de inconstitucionalidad referida en el párrafo precedente, y dispuso su turno al Ministro Alberto Pérez Dayán designado como instructor.

13. Mediante acuerdo de diez de agosto del mismo año, el Ministro instructor admitió la acción en comento, ordenó dar vista al órgano legislativo que



emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

IV. Informe de las autoridades

14. Fue rendido en los términos siguientes:

15. **A. El Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave** (por conducto de su subdirectora de Servicios Jurídicos), rindió conjuntamente su informe en relación con ambas acciones de inconstitucionalidad, en el que, en síntesis, expuso lo siguiente:

a) El artículo 24 de la Constitución General no delega al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre "matrimonio", lo que revela que esa atribución pertenece a las entidades federativas, con base en lo cual se expidió el decreto de reforma impugnado.

b) El decreto de reforma impugnado se expidió atendiendo a las recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que fueron adecuadas a la institución del matrimonio, al utilizar los términos "hombre" y "mujer" en igualdad de circunstancias, al eliminar los aspectos discriminatorios en perjuicio de la mujer, al reconocer el trabajo doméstico, al otorgar medidas de protección contra la violencia familiar; todo ello en términos del artículo 4o. de la Carta Magna (igualdad de género).

c) Las normas impugnadas no son excluyentes porque no prohíben a nadie contraer matrimonio; siendo que la definición de esa institución es intrascendente para este asunto.

d) No existe mandato específico de la Constitución General que obligue a los Estados a legislar atendiendo a las preferencias sexuales; siendo que no se encontraron las circunstancias políticas y sociales adecuadas para realizar una modificación profunda a la conceptualización tradicional del matrimonio.

16. **B. El gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave** (por conducto de su secretario de Gobierno) rindió su informe en relación con ambas



acciones de inconstitucionalidad en dos documentos por separado, en los que, en síntesis, expuso lo siguiente:

a) Los conceptos de invalidez son ineficaces, toda vez que las normas tildadas de inconstitucionales derivan del artículo 75 del Código Civil para el Estado de Veracruz que no fue comprendido en el decreto de reforma, por lo que no nos encontramos frente a un nuevo acto legislativo que permita su escrutinio, al tenor de la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."

b) Es falso que las normas impugnadas resulten discriminatorias en función de la preferencia sexual de las personas, dado que dichas disposiciones manejan un lenguaje incluyente; además de que el matrimonio igualitario puede llevarse a cabo en cumplimiento a una sentencia de amparo que ordene celebrarlo a un oficial del Registro Civil o, incluso, en otra entidad federativa en la que el matrimonio entre personas del mismo sexo esté reconocido al tenor de la jurisprudencia P./J. 12/2011, de rubro: "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO EN EL DISTRITO FEDERAL. TIENE VALIDEZ EN OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS CONFORME AL ARTÍCULO 121 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)."

c) El Congreso Local es quien cuenta con competencia e independencia para legislar en materia de matrimonio, por lo que sólo a él corresponde, cuando lo estime conveniente, reformar la ley.

V. Cierre de instrucción

17. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de nueve de noviembre de dos mil veinte, se tuvieron por recibidos los de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (accionante) y del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (demandado).



18. Finalmente, por auto de dos de febrero de dos mil veintiuno, se declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

I. Competencia

19. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 47, 48, 77, 92, fracción XI, 98, 100, 132, 139, 139 ter, 141, 142, 144, 145, 148, 151, 241, 242 TER, 252 BIS, 254 SEPTIES, 687 y 725 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave –en determinadas porciones normativas–.

II. Oportunidad

20. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución", las cuales "podrán ejercitarse, dentro de los **treinta días naturales** siguientes a la fecha de la publicación de la norma" impugnada; mientras que el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que "el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de **treinta días naturales** contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente". Lo que permite establecer que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la presentación de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente a aquel en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, **sin que deban excluirse los días inhábiles**, en la inteligencia de que, si



el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

21. En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el **miércoles diez de junio de dos mil veinte**. Empero, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- Conforme a los artículos 94, párrafo quinto, de la Constitución General y 11, fracción XXI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante el grave riesgo que implica la COVID-19, emitió el Acuerdo General 3/2020,¹ en el que se determinó suspender toda actividad jurisdiccional durante el periodo comprendido del **dieciocho de marzo al diecinueve de abril del indicado año y declarar inhábiles esos días en los que expresamente se determinó "que no correrán términos"** –aun cuando se habilitaron ciertos días y horas para la realización de determinadas actividades–; **suspensión que se prorrogó**, mediante los diversos Acuerdos Generales 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020 **hasta el dos de agosto de dos mil veinte**.

- En sesión privada de veintiocho de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno aprobó el **Acuerdo General 14/2020, por el que se reanudan los plazos procesales suspendidos desde el dieciocho de marzo de dos mil veinte** –publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de julio del indicado año–, en cuyo punto segundo² se determinó que a partir del tres de agosto de dos mil veinte, **se continuaría con el trámite de todos los asuntos conocidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación**, por lo que los plazos procesales quedaron reanudados.

¹ **"PRIMERO.** Se suspende toda actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte por lo que, con la salvedad indicada en el punto segundo de este acuerdo general, esos días se declaran como inhábiles, **en la inteligencia de que no correrán términos.**"

² **"SEGUNDO. A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal**, sin menoscabo de aquellos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como Cuarto del diverso 13/2020. **Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio.**"



22. De ahí que el plazo de treinta días naturales para ejercer la acción de inconstitucionalidad **corrió del lunes tres de agosto al martes uno de septiembre siguientes.**

23. Por tanto, si los escritos de demanda relativos a las presentes acciones de inconstitucionalidad fueron presentados, por lo que hace a la **Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, el jueves nueve de julio de dos mil veinte**, mediante el Sistema Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por lo que hace a la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el tres de agosto de la actualidad en comento** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; es claro que la promoción de ambas acciones resulta **oportuna.**

24. No es obstáculo a la anterior conclusión lo sostenido por el Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave –al rendir su informe–, en cuanto que la acción de inconstitucionalidad es extemporánea (en términos del artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que no procede el medio de impugnación cuando se promueva fuera de los plazos legales), toda vez que, a su decir, el texto actual del artículo 75 del Código Civil para el Estado de Veracruz, derivó del decreto de seis de diciembre de mil novecientos treinta y dos, siendo que no fue tocado por el decreto de reforma que dio lugar al presente medio de impugnación.

25. En efecto, debe precisarse que las causales de improcedencia deben tener relación directa e inmediata con la litis constitucional, por lo que, al invocarlas, deben referirse a la norma o normas designadas como impugnadas; de ahí que, para que pueda estimarse la actualización del motivo de improcedencia expuesto, es necesario que la demanda hubiere sido presentada fuera del plazo legal contado a partir del día siguiente a aquel en que hubieran sido publicado la disposición o disposiciones impugnadas, y no alguna otra, pues la extemporaneidad debe recaer precisamente sobre la disposición o disposiciones que se estimen violatorias del Texto Constitucional.

26. Por tanto, **no se actualiza el motivo de improcedencia en comento** ya que, contrariamente a lo sostenido por la autoridad legislativa, la norma im-



pugnada no está constituida por el artículo 75 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por lo que es irrelevante la fecha en que éste se publicó, pues lo que determina el inicio del cómputo para promover las presentes acciones de inconstitucionalidad es la publicación de los efectivos preceptos señalados como impugnados, a saber, los artículos 47, 48, 77, 92, fracción XI, 98, 100, 132, 139, 139 TER, 141, 142, 144, 145, 148, 151, 241, 242 TER, 252 BIS, 254 SEPTIES, 687 y 725 del mismo ordenamiento legal; lo que revela que se presentaron de manera oportuna en los términos ya precisados.

27. Sobre todo porque, a través de los preceptos impugnados, la figura del matrimonio en el Estado de Veracruz sufrió un cambio normativo, ya que modificó las condiciones, los derechos y las obligaciones propias de esa institución e, incluso, las prerrogativas y cargas derivadas del divorcio.

28. Sin que sea óbice el hecho de que, a través de sus planteamientos, las comisiones accionantes pretendan la invalidez por extensión del artículo 75 del Código Civil para el Estado de Veracruz, dado que ello se refiere, más bien, a los efectos de una eventual sentencia protectora, pero de ninguna manera se vincula con la oportunidad para promover la acción de inconstitucionalidad que, se insiste, debe apreciarse a partir de la expedición de las normas designadas como impugnadas y no de alguna otra.

III. Legitimación

29. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:

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

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

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



"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

30. Disposición que ha sido interpretada en la jurisprudencia del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA."³, con-

³ Jurisprudencia P.J. 7/2007, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página mil quinientos trece, registro digital: 172641, que dice:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El procurador general de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."



forme a la cual las acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales pueden promoverse, entre otros, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal, y por los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas.

31. En el caso, la primera demanda fue suscrita por la **Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz**, por conducto de su **presidenta Namiko Matsumoto Benítez**, lo que demuestra con la copia certificada del Decreto Ochocientos Cincuenta y Uno por el que la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado la designó para ese cargo por el periodo del treinta de enero de dos mil dieciséis al veintinueve de enero de dos mil veintiuno.

32. Por su parte, la segunda demanda fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su presidenta **María del Rosario Piedra Ibarra**, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República para el periodo del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

33. Por tanto, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 47, 48, 77, 92, fracción XI, 98, 100, 132, 139, 139 TER, 141, 142, 144, 145, 148, 151, 241, 242 TER, 252 BIS, 254 SEPTIES, 687 y 725 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave –por considerarlos violatorios de derechos humanos de igualdad y no discriminación, y al libre desarrollo de la personalidad previstos en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución General–, ambas comisiones **tienen la legitimación** para promover la acción de inconstitucionalidad.

IV. Causas de improcedencia

34. El Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al rendir su informe, planteó que se actualiza el motivo de improcedencia previsto en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas fuera del plazo legal contado a partir de la publicación del texto actual del artículo 75 del Código Civil para el Estado de Veracruz –seis de diciembre de mil novecientos treinta y dos–



35. Es **de desestimarse** esta razón de improcedencia al tenor de los argumentos que, en relación con este planteamiento, se expusieron en el considerando de oportunidad de este fallo.

36. Por otra parte, el propio Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, también al rendir su informe, expresó que es improcedente la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, habida cuenta de que:

a) Dicho organismo anuncia una supuesta contradicción entre el Código Civil para el Estado de Veracruz y la Constitución General, pero omite hacer un comparativo entre los derechos constitucionales o convencionales y el texto legal.

b) El propio organismo reconoce que el artículo 75 del Código Civil para el Estado de Veracruz quedó intocado a través del decreto de reforma, origen de la impugnación, lo que revela que ese decreto no materializa una violación de derechos fundamentales.

c) Conforme al artículo 24 de la Constitución General, la facultad para legislar sobre el tema del "matrimonio" recae en los Congresos de las entidades federativas.

37. Estas afirmaciones de la autoridad demandada en cuanto a la insuficiencia de los conceptos de invalidez, la inexistencia de una violación a derechos fundamentales y la competencia para legislar en materia de "matrimonio", se vinculan con cuestiones de fondo, por lo que no constituyen aspectos que miren a la procedencia y, en ese tenor, deben **desestimarse** al tenor de la jurisprudencia de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."⁴

⁴ Jurisprudencia P./J. 36/2004, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página ochocientos sesenta y cinco, registro digital: 181395, que dice:



38. Al no existir otra causa de improcedencia planteada por las partes y toda vez que no se advierte, de oficio, que se actualice una distinta, procede emprender el análisis de los conceptos de invalidez.

V. Estudio de fondo

39. De los conceptos de invalidez hechos valer por las comisiones actoras, se desprende que la litis en la presente vía se circunscribe a analizar diversos artículos del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, específicamente en cuanto a dos temas destacados, a saber:

A. Los artículos 47, 48, 77, 92, fracción XI, 98, 100, 132, 139, 139 TER, 141, 142, 144, 145, 148, 151, 241, 242 TER, 252 BIS, 254 SEPTIES, y 725 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, violan los derechos al libre desarrollo de la personalidad, de igualdad y no discriminación, y al desarrollo de la familia, en tanto que **descartan del régimen del matrimonio y del concubinato a las parejas del mismo sexo**, porque refuerzan la definición de matrimonio como la unión entre un solo hombre y una sola mujer, excluyendo del supuesto normativo a las parejas homosexuales.

B. El artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz viola derechos fundamentales de la infancia, porque **impide que se asiente en el acta de nacimiento al progenitor, hombre o mujer, que haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción**, lo que implica una privación de reconocimiento de la filiación con el pretexto de la moralidad de los actos de sus progenitores.

40. A continuación, se procede al estudio separado de ambos temas:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."



41. **Tema A. Exclusión del régimen del matrimonio, del divorcio y del concubinato a las parejas del mismo sexo.** Apreciadas en su conjunto, la pretensión tanto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz como de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se ciñe a que los artículos 47, 48, 77, 92, fracción XI, 98, 100, 132, 139, 139 ter, 141, 142, 144, 145, 148, 151, 241, 242 TER, 252 BIS, 254 SEPTIES, y 725 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al regular las instituciones del "matrimonio" y "concubinato" –y las figuras vinculadas de "cónyuges" o "cónyuge", "excónyuge" o "excónyuges" y "divorcio"–, refuerzan su definición como la unión entre un solo hombre y una sola mujer, excluyendo de los supuestos normativos a las parejas homosexuales; de ahí que violan los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal, porque atentan contra la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad, los principios de igualdad y no discriminación, así como la organización y desarrollo de la familia.

42. Para resolver lo planteado, se retomarán las consideraciones adoptadas por el Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 28/2015**⁵ –en la que se impugnó el artículo 260 del Código Civil del Estado de Jalisco–, la **acción de inconstitucionalidad 29/2016**⁶ –en la que se impugnó el artículo 300 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla–, y la **acción de inconstitucionalidad 29/2018**⁷ –en la que se impugnaron los artículos 140 y 148 del Código Civil para el Estado de Nuevo León–; en cuyas ejecutorias se desa-

⁵ Fallada el veintiséis de enero de dos mil dieciséis por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena –apartándose de ciertas consideraciones–, Cossío Díaz, Luna Ramos –apartándose de algunas consideraciones–, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. –apartándose de algunas consideraciones–, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I. y Aguilar Morales formularon sendos votos concurrentes.

⁶ Fallado el uno de agosto de dos mil diecisiete por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Los Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea formularon sendos votos concurrentes.

⁷ Fallada el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales –en contra de algunas consideraciones–, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán, Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea, formularon sendos votos concurrentes.



rolló el marco jurídico relativo a los **derechos derivados de los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal**, en los términos siguientes:

43. El artículo 1o. de la Constitución Federal, en lo que al caso interesa, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en aquella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que la misma establece, así como que: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las **preferencias**, el estado civil o cualquier otra que atente contra la **dignidad humana** y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

44. Al respecto, este Alto Tribunal ha señalado que, derivado del derecho fundamental a la **dignidad humana**, se encuentran el libre desarrollo de la personalidad; es decir, el derecho de todo individuo a elegir, en forma libre y autónoma, cómo vivir su vida, lo que comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; la de procrear hijos y decidir cuántos, o bien, decidir no tenerlos; la de escoger su apariencia personal, así como su libre concepción sexual.⁸

45. Asimismo, este Tribunal Pleno reconoció que es un hecho indiscutible que la naturaleza humana es sumamente compleja, lo cual, en la especie, se

⁸ Amparo directo 6/2008 resuelto el seis de enero de dos mil nueve del que derivaron, entre otros, los criterios siguientes: **1)** tesis P. LXVI/2009 y **2)** tesis P. LXVII/2009, consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, página siete, registros digitales: 165822 y 165821, de rubros: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE." y "DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA."; y, **3)** tesis P. LXV/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, página ocho, registro digital: 165813, de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES."



representa con uno de los aspectos que la conforman, que es la preferencia sexual de cada individuo; ésta, indudablemente orienta también su proyección de vida, sobre todo, en este caso, la que desee o no tener en común con otra persona, ya sea de diferente o de su mismo sexo. Es, por tanto, la orientación sexual de una persona, como parte de su identidad personal, un elemento relevante en el proyecto de vida que tenga y que como cualquier persona incluye el deseo de tener una vida en común con otra de igual o distinto sexo o no y que, en modo alguno, deberá limitarlo en la búsqueda y logro de su felicidad.

46. También este Tribunal Pleno ha señalado en diversos precedentes que, dentro de los derechos fundamentales se encuentra el derecho a la identidad personal y sexual, entendiéndose por el primero, el derecho de todo individuo a ser uno mismo, en la propia conciencia y en la opinión de los demás, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad y permiten identificarlo. Lo anterior implica, además, la identidad sexual, que lo proyecta frente a sí y socialmente desde su perspectiva sexual, así como su preferencia u orientación sexual y que, por tanto, se inscribe dentro de la autodeterminación de las personas e incide en el libre desarrollo de las mismas, al ser un elemento que innegablemente determinará sus relaciones afectivas y/o sexuales con personas de diferente o de su mismo sexo y, de ahí su elección de con quién formar una vida común y tener hijos, si es que desea hacerlo.

47. Este Tribunal Pleno también sostuvo que, si bien en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se contempla un derecho a contraer matrimonio, lo cierto es que el derecho al libre desarrollo de la personalidad implica también el de decidir casarse o no. Así, tratándose de personas homosexuales, de la misma forma que ocurre con las personas con orientación sexual hacia otras de diferente sexo (heterosexuales), es parte de su pleno desarrollo el establecimiento libre y voluntario de relaciones afectivas con personas del mismo sexo; relaciones, unas y otras, que como informan los diferentes datos sociológicos comparten como característica que constituyen una comunidad de vida a partir de lazos afectivos, sexuales y de solidaridad recíproca, con una vocación de estabilidad y de permanencia en el tiempo.



48. Al respecto, este Tribunal Pleno advirtió que en diversos países vía legislación o jurisprudencia, se ha evolucionado paulatinamente en el reconocimiento de los derechos de las personas homosexuales y la protección jurídica de sus uniones, justificándose dichos referentes en la eliminación de la discriminación que históricamente han sufrido. Una de las formas que ha sido utilizada para lograr ese fin es a través de la aprobación de leyes que regulan las llamadas "sociedades de convivencia" o "pactos de solidaridad", para reconocer las uniones de hecho de personas homosexuales, aunque también en algunas de esas legislaciones –incluso en la del entonces Distrito Federal–, no se limitaron a ese tipo de relaciones, comprendiendo ahora, además, las uniones de hecho entre personas heterosexuales, que no sean un matrimonio o un concubinato; sin embargo, esas legislaciones se equiparan, en lo general, al concubinato y no al matrimonio, por lo que no alcanzan a tener el mismo reconocimiento y protección jurídica de los derechos y obligaciones que surgen de las mismas.

49. Este Alto Tribunal también destacó que, si uno de los aspectos que conduce la forma en que un individuo proyectará su vida y sus relaciones es su orientación sexual, es un hecho que en pleno respeto a la dignidad humana es exigible el reconocimiento por parte del Estado no sólo de la orientación sexual de un individuo hacia personas de su mismo sexo, sino también de sus uniones bajo las modalidades que en un momento dado se decida adoptar (sociedades de convivencia, pactos de solidaridad, concubinatos y el matrimonio).

50. Por tanto, aun cuando es cierto que existen diferencias entre unas y otras parejas, sobre todo, en cuanto a la limitante de procrear hijos biológicamente comunes en las del mismo sexo, esto no se traduce en una diferencia o desigualdad entre ambas relaciones que en forma relevante incida en la decisión del legislador de extender la institución del matrimonio civil de forma tal que comprenda a ambas; lo anterior, toda vez que la "potencialidad" de la reproducción no es una finalidad de aquél, tratándose de las parejas heterosexuales que, dentro de su derecho de autodeterminación, deciden tener hijos o no, o bien, se encuentran, en ocasiones, ante la imposibilidad de tenerlos, lo que en modo alguno les impide contraerlo, ni es una causa para anularlo si no se ha cumplido con una función reproductiva.



51. Asimismo, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 2/2010**⁹ –en el que se impugnaron los artículos 146 y 391 del entonces Código Civil para el Distrito Federal que introdujeron el matrimonio entre personas del mismo sexo–, precisó que el artículo 4o. de la Constitución Federal contiene una serie de principios y derechos que no tienen una relación directa entre sí, pues consagra el derecho a la protección de la salud, a un medio ambiente sano, el derecho de la familia a tener una vivienda digna y decorosa, la protección a los niños y sus derechos, y el derecho a la cultura y a la creación cultural, la protección a la diversidad cultural y el respeto a la libertad creativa. Y, en lo que interesa al caso, contiene otras prerrogativas, a saber: **i)** la igualdad ante la ley del hombre y la mujer; **ii)** la protección a la familia, correspondiendo a la ley establecer lo relativo a su organización y desarrollo; y, **iii)** el derecho de las personas a decidir el número y espaciamiento de sus hijos, en forma libre, responsable e informada.

i. La igualdad ante la ley del hombre y la mujer

52. A propósito de este aspecto, este Máximo Tribunal señaló que tanto del texto del artículo 4o. constitucional como del procedimiento legislativo que le dio origen¹⁰ se infiere que la reforma obedeció a la discriminación histórica advertida

⁹ Fallada el dieciséis de agosto de dos mil diez.

¹⁰ Esto, mediante la reforma publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, en cuya exposición de motivos constan, entre otras consideraciones, las siguientes: "... Reconocida la aptitud política de la mujer, la Constitución Federal conservó no obstante, diversas normas proteccionistas, ciertamente justificadas en una época en que resultaba excepcional, casi insólito, que las mujeres asumieran tareas de responsabilidad social pública. Hoy día, la situación general se ha modificado profundamente y por ello resulta indispensable proceder a una completa revisión de los ordenamientos que, en uno u otro ámbito, contemplan la participación de la mujer en los procesos educativos, cultural, económico y social. De ahí que en mi último informe a la nación hubiese expresado ante el H. Congreso de la Unión que **la mujer debe disfrutar de absoluta igualdad con el varón en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus responsabilidades**, propósito para el cual anuncié ante la más alta representación nacional una completa revisión de las leyes federales correspondientes. ... Para superar estos contrastes, es necesario que en el elevado plano constitucional quede asentada claramente, al lado de otros grandes principios rectores de la vida social, la igualdad entre hombres y mujeres. Tal es el objetivo de esta iniciativa de reformas, inscritas en el contexto de propósitos y programas en los que el



hacia las mujeres (justificada en la pretendida protección a ese grupo vulnerable), de manera que se buscó eliminarla, a fin de lograr la igualdad de hombres y mujeres frente a la ley, con lo que se constituyó un límite material a la actividad legislativa; esto, en el entendido que conforme a los criterios de esta Corte en materia de igualdad, no se trata de dar un trato idéntico o de prohibir el establecimiento de diferenciaciones, sino de lograr una igualdad real entre hombres y mujeres.

ii. La protección a la familia

53. En cuanto a este segundo aspecto, este órgano colegiado indicó que lo consagrado constitucionalmente es justamente la protección a la familia en cuanto a su organización y desarrollo, sobre lo cual se dejó al legislador ordinario la facultad de garantizarlo de manera tal que conlleve su promoción y protección por el Estado, sin que esa protección constitucional se refiera o limite a un tipo de familia, como sería la nuclear (padre, madre e hijos) y que se pueda deducir que la familia se constituya exclusivamente a través del matrimonio entre un hombre y una mujer.

54. Por consiguiente, lo que debe entenderse protegido constitucionalmente es la familia como realidad social; y, en ese tenor, dicha protección debe cubrir todas sus formas y manifestaciones en cuanto a realidad existente, alcanzando a dar cobertura a aquellas familias que se constituyan a través del matrimonio o mediante uniones de hecho, con un padre o una madre e hijos (familia monoparental), o bien, por cualquier otra forma que denote un vínculo similar.

iii. El derecho de las personas a decidir el número y espaciamiento de sus hijos, en forma libre, responsable e informada

55. En relación con este aspecto, el Tribunal Pleno advirtió que se trata de un derecho fundamental de los denominados de libertad, específicamente sobre

Gobierno de la República trabaja con entusiasmo y convicción recogiendo planteamientos populares. De esta manera se ratifica la capacidad del sistema constitucional mexicano para acelerar el ritmo del progreso y promover grandes transformaciones sociales. ..."



la determinación libre del número y espaciamiento de los hijos que se deseen tener, lo cual implica también la decisión de no tenerlos; a la par, el artículo 4o. constitucional establece la obligación del Estado de proporcionar información acerca de métodos de anticoncepción, educación sexual, etcétera, a fin de que dicha decisión sea tomada en forma responsable e informada.

56. Sobre este derecho a decidir libremente respecto del número y espaciamiento de los hijos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007**¹¹ –en la que se impugnaron los artículos 144, 145, 146 y 147 del entonces Código Penal para el Distrito Federal, y 16 Bis 6, tercer párrafo, y 16 Bis 8, último párrafo, de la entonces Ley de Salud para el Distrito Federal, en relación con el tema de interrupción legal del embarazo–, sostuvo que el derecho a ser padre o madre no es conceptualmente referible a un derecho de exclusivo ejercicio colectivo, dado que, por ejemplo, una vía para ejercer este derecho es la adopción que, en el caso del Código Civil para el entonces Distrito Federal, se permite tanto por un matrimonio como por una sola persona (hombre o mujer solteros).

57. Luego de explicar las notas distintivas en la evolución de las relaciones familiares, el Tribunal Pleno concluyó que conforme al artículo 4o. de la Carta Magna, el legislador ordinario está obligado a proteger la organización y el desarrollo de la familia –en sus múltiples organizaciones y/o manifestaciones–; esto es, entendida la familia como un diseño o realidad social que, por ende, se presenta de forma distinta en cada cultura y que, si bien históricamente el matrimonio como institución civil ha sido tradicionalmente reconocido como el celebrado entre un hombre y una mujer, así como la base primaria de la familia y, como tal, ha sido objeto de una especial protección jurídica, interviniendo el Estado en su celebración y registro a través de la fe pública del funcionario competente para ello, de todo lo cual deriva el reconocimiento y protección de los diversos efectos de dicho vínculo (derechos y obligaciones para los contrayentes y, en su caso, hacia sus hijos, así como frente a terceros).

¹¹ Fallada el veintiocho de agosto de dos mil ocho.



58. También se señaló que es cierto que el referido estatus jurídico especial del matrimonio no ha impedido que dada la dinámica de la sociedad el legislador ordinario haya reconocido otro tipo de uniones, como ha ocurrido. Como ejemplo de lo anterior, está la regulación del concubinato en diversas legislaciones civiles, concebido como la unión de dos personas de la que, con el transcurso de determinado tiempo de vida en común, surgen recíprocamente entre ellos derechos y obligaciones y, en su caso, hacia sus descendientes; o bien, la entonces vigente Ley de Sociedades de Convivencia del Distrito Federal, mediante la cual se reconocen también los derechos y obligaciones que surgen de determinado tipo de uniones de hecho.

59. Así, el Tribunal Pleno consideró, en el tema de la procreación para la perpetuación de la especie como una de las finalidades que originalmente se vinculaba al matrimonio, que una característica particular de la evolución de esa institución y su relación con la procreación era el hecho de que, si bien se preveía como impedimento para celebrarlo, entre otros, la impotencia incurable para la cópula (artículo 156, fracción VIII, del Código Civil para el entonces Distrito Federal), se establecía, a la par, una dispensa cuando dicha impotencia sea conocida y aceptada por el otro contrayente; o bien, aun cuando una causa de nulidad del matrimonio sea que el matrimonio se hubiere celebrado concurriendo alguno de los impedimentos enumerados en el artículo 156, entre ellos, el citado con antelación, se establece como salvedad que no hubiesen sido dispensados en los casos en que así proceda (artículo 235).

60. Además, advirtió que un dato más acerca de dicha separación matrimonio–procreación fue la reforma realizada al Código Civil para el Distrito Federal en dos mil ocho en materia de reasignación sexual (personas transexuales), que, entre otros, reformó el artículo 97, fracción VII, para señalar que las personas que desearan contraer matrimonio deberían presentar un escrito ante el Juez del Registro Civil que, entre otros elementos, contuviera "la manifestación por escrito y bajo protesta de decir verdad, en el caso de que alguno de los contrayentes haya concluido el proceso para la concordancia sexo-genérica". De lo que se advierte que, si bien en ese supuesto podría existir diferencia de sexo entre quienes contraen matrimonio, derivado de una reasignación sexual, una



vez practicada la operación quirúrgica, teniendo como consecuencia la imposibilidad física para la procreación, ello no les impide contraer matrimonio.

61. Asimismo, con apoyo en los criterios emitidos por tribunales internacionales, este Alto Tribunal consideró que la Corte Europea de Derechos Humanos se ha pronunciado reconociendo que la imposibilidad física para tener hijos no es un motivo para impedir a las personas transexuales contraer matrimonio.¹²

62. De todo lo anterior, **esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que, aun cuando históricamente el matrimonio ha sido considerado como la unión entre un hombre y una mujer, teniendo la procreación, en determinado momento, un papel importante para su definición, y sin desconocer por ello que procrear siga siendo parte importante de las uniones humanas, no es sostenible afirmar sin más que el matrimonio en su definición tradicional fuera un concepto completo y, por tanto, inmodificable por el legislador, máxime derivado del proceso de secularización de la sociedad y del propio matrimonio;** de manera que la decisión de un individuo de unirse a otro y proyectar una vida en común, como la relativa a tener hijos o no tenerlos, deriva de la autodeterminación de cada persona, del derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo, que ya ha sido reconocido por este Tribunal Pleno [en el amparo directo civil 6/2008¹³ –en el que se analizaron el Código Civil y del Código de Procedimientos para el Distrito Federal, en lo relativo a la rectificación de las actas del estado civil tratándose de personas que se han sometido a un procedimiento de reasignación de concordanza sexo-genérica–], sin que la decisión de unirse a otra persona traiga consigo necesariamente lo segundo, es decir, tener hijos en común, máxime que en ese aspecto confluyen aspectos también inherentes a la naturaleza humana que podrían impedir el tenerlos, lo que en modo alguno puede estimarse como obstáculo para el libre desarrollo de la personalidad, en cuanto a esas decisiones.

¹² Case of Christine Goodwin V. The United Kingdom (Application No. 28957/95), Judgment (Strasbourg, 11 July 2002), paragraph 98.

¹³ Fallado el seis de enero de dos mil nueve.



63. En el mismo sentido, la Primera Sala de este Alto Tribunal, ha resuelto diversos precedentes en los que, de igual manera, ha determinado que no existe razón de índole constitucional para desconocer el matrimonio entre personas del mismo sexo y, más aún, que **toda aquella ley de cualquier entidad federativa que limite el matrimonio a un hombre y una mujer, excluyendo de éste a las parejas del mismo sexo o considere que la finalidad de la institución del matrimonio es la procreación, resulta inconstitucional**, ya que conllevan un acto de verdadera discriminación que no puede ser tolerado en un estado de derecho como el nuestro, el cual no sólo debe estar abierto a la pluralidad, sino que además, debe estar comprometido con el respeto absoluto de los derechos humanos. Precedentes que dieron lugar a las jurisprudencias de rubros: "MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL."¹⁴ y "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL

¹⁴ Jurisprudencia 1a./J. 43/2015 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, junio de dos mil quince, Tomo I, página quinientos treinta y seis, registro digital: 2009407, que dice:

"MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL. Considerar que la finalidad del matrimonio es la procreación constituye una medida no idónea para cumplir con la única finalidad constitucional a la que puede obedecer la medida: la protección de la familia como realidad social. Pretender vincular los requisitos del matrimonio a las preferencias sexuales de quienes pueden acceder a la institución matrimonial con la procreación es discriminatorio, pues excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales. La distinción es discriminatoria porque las preferencias sexuales no constituyen un aspecto relevante para hacer la distinción en relación con el fin constitucionalmente imperioso. Como la finalidad del matrimonio no es la procreación, no tiene razón justificada que la unión matrimonial sea heterosexual, ni que se enuncie como 'entre un solo hombre y una sola mujer'. Dicha enunciación resulta discriminatoria en su mera expresión. Al respecto cabe recordar que está prohibida cualquier norma discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, tanto por parte de autoridades estatales como de particulares, pueden disminuir o restringir los derechos de una persona a partir de su orientación sexual. Así pues, bajo ninguna circunstancia se puede negar o restringir a nadie un derecho con base en su orientación sexual. Por tanto, no es factible hacer compatible o conforme un enunciado que es claramente excluyente."



MISMO SEXO. NO EXISTE RAZÓN DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCERLO."¹⁵

64. Ahora, una vez señalados estos precedentes en los que ya se ha establecido el criterio de este Alto Tribunal sobre el tema, se procede a analizar las normas impugnadas agrupándolas en tres subapartados, a saber:

65. Subapartado I. Artículo 47 del Código Civil para el Estado de Veracruz. Conviene atender al contenido de esta norma en su texto anterior al decreto de reforma que dio lugar a las presentes acciones de inconstitucionalidad, a saber:

¹⁵ Jurisprudencia 1a./J. 46/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, septiembre de dos mil quince, Tomo I, página doscientos cincuenta y tres, registro digital: 2009922, que dice:

"MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. NO EXISTE RAZÓN DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCERLO. Las relaciones que entablan las parejas del mismo sexo pueden adecuarse perfectamente a los fundamentos actuales de la institución matrimonial y más ampliamente a los de la familia. Para todos los efectos relevantes, las parejas homosexuales se encuentran en una situación equivalente a las parejas heterosexuales, de tal manera que es totalmente injustificada su exclusión del matrimonio. La razón por la cual las parejas del mismo sexo no han gozado de la misma protección que las parejas heterosexuales no es por descuido del órgano legislativo, sino por el legado de severos prejuicios que han existido tradicionalmente en su contra y por la discriminación histórica. El derecho a casarse no sólo comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados al matrimonio, sino también el derecho a los beneficios materiales que las leyes adscriben a la institución. En el orden jurídico mexicano existen una gran cantidad de beneficios económicos y no económicos asociados al matrimonio. Entre éstos destacan los siguientes: (1) beneficios fiscales; (2) beneficios de solidaridad; (3) beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; (4) beneficios de propiedad; (5) beneficios en la toma subrogada de decisiones médicas; y (6) beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros. En este sentido, negar a las parejas homosexuales los beneficios tangibles e intangibles que son accesibles a las personas heterosexuales a través del matrimonio implica tratar a los homosexuales como si fueran 'ciudadanos de segunda clase', lo cual esta Primera Sala no comparte. No existe ninguna justificación racional para reconocer a los homosexuales todos los derechos fundamentales que les corresponden como individuos y, al mismo tiempo, reconocerles un conjunto incompleto de derechos cuando se conducen siguiendo su orientación sexual y se vinculan en relaciones estables de pareja. Los modelos para el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, sin importar que su única diferencia con el matrimonio sea la denominación que se da a ambos tipos de instituciones, son inherentemente discriminatorios porque constituyen un régimen de 'separados pero iguales'. La exclusión de las parejas del mismo sexo de la institución matrimonial perpetúa la noción de que las parejas del mismo sexo son menos merecedoras de reconocimiento que las heterosexuales, ofendiendo con ello su dignidad como personas y su integridad."



"Artículo 47. Los hijos de matrimonio llevarán el nombre o nombres propios que les impongan sus padres, seguidos del **primer apellido del padre** y del **primer apellido de la madre.**"

66. Esta disposición, que regula la forma en que se nombran a los hijos **nacidos de una relación matrimonial**, establecía que llevarían los nombres propios impuestos por sus padres seguidos del primer apellido del padre y, a continuación, del primer apellido de la madre; lo que pone de manifiesto que, en los términos de ese precepto, el matrimonio estaba conformado necesariamente por un hombre y una mujer, pues sólo de esa manera se entiende que la norma en comento exigía que el hijo o hijos nacidos de una pareja vinculada mediante matrimonio, llevaran necesariamente el primer apellido del padre y, a continuación el de la madre.

67. Al respecto, es de destacarse que el decreto de reformas impugnado derivó de diversas iniciativas todas vinculadas con el Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a saber: **i)** la presentada el siete de marzo de dos mil diecinueve por el Grupo Legislativo de Morena; **ii)** la presentada el siete de marzo de dos mil diecinueve por la diputada Monserrat Ortega Ruiz; **iii)** la presentada el nueve de mayo de dos mil diecinueve por la diputada Judith Pineda Andrade; y, **iv)** y la presentada el doce de mayo de dos mil diecinueve por la diputada Mónica Roble Barajas. Respecto de las cuales adquiere relevancia esta última – por ser la que tuvo como finalidad introducir un primer avance a la concepción del matrimonio–, que, en lo que interesa, se reproduce a continuación:

"... Es de destacar, **por lo que hace al nombre de las personas**, el pronunciamiento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en los que se advierte actualmente una forma de discriminación contra las mujeres, al disponer que al nombre o nombres propios que impongan los padres a sus hijos, deberá seguirlo el primer apellido del padre y luego el primer apellido de la madre, **lo que refleja un tratamiento inequitativo en la norma, contrario a lo señalados en los instrumentos internacionales que prevén la igualdad jurídica del hombre y la mujer.**

"Por lo que hace al matrimonio, como institución del derecho civil que parte de la base de la autonomía de la voluntad de las personas, si bien es indispensable



reconocer, como también lo ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el derecho al libre desarrollo de la personalidad implica también el de decidir casarse o no, de manera que no debieran existir restricciones para el establecimiento formal libre y voluntario de relaciones afectivas entre personas. **En esta iniciativa se da un primer avance en cuanto a su definición, tratando de actualizar sus fines, en el sentido de que hombre y mujer deciden compartir la vida para apoyarse mutuamente y construir una familia como forma de relación social y personal. ...**

"Por lo antes expuesto y fundado, presentamos a esta Soberanía y ponemos a su consideración la aprobación en sus términos de la siguiente iniciativa con proyecto: ...

"Artículo 75. El matrimonio es la unión de un hombre y una mujer que deciden compartir la vida para apoyarse mutuamente y constituir una familia como forma de relación social y personal, con base en las formalidades que señala el presente código.'..."

68. Mientras que el dictamen de la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales de veinticinco de mayo de dos mil veinte, sobre el tema en análisis, determinó lo que a continuación se reproduce:

"... **IX.** Que a pesar de la existencia de la iniciativa relatada en el apartado 1 del capítulo de antecedentes con las características antes descritas, la diputada Mónica Roble Barajas consideró la necesidad de presentar una nueva y diversa iniciativa con modificaciones al contenido del Código Civil, la cual obra narrada en el apartado 4 del citado capítulo de antecedentes, misma que ahora aquí se dictamina, **toda vez que acorde al periodo de socialización de tal iniciativa no se encontraron a lo largo del territorio del Estado las condiciones políticas y sociales para realizar una modificación profunda a la conceptualización tradicional del matrimonio.** En razón de ello, la diputada Mónica Robles Barajas en la iniciativa de su autoría que ahora se dictamina, **propone, como un primer avance, la redefinición de los fines que persigue esta figura jurídica.** Lo anterior, a decir de la legisladora, con la finalidad de salvaguardar las propuestas que contiene la iniciativa inicial referida en el punto 1 del capítulo de antecedentes del presente documento, y que significan un avance legal profundo,



urgente y necesario del derecho familiar en Veracruz, al incluir la eliminación de todos aquellos aspectos que pueden ser considerados discriminatorios para las mujeres, el reconocimiento y la valoración del trabajo doméstico, la incorporación de la pensión compensatoria, asegurar medidas de protección frente a la violencia familiar, entre otros aspectos de los que se da cuenta en estos considerandos y que tienen como única finalidad asegurar la armonía de las familias.

"X. Que en razón de las circunstancias anteriores, **esta comisión dictaminadora considera pertinente, para zanjar esta discusión y no abonar en mayores confrontaciones, que el artículo 75 de la iniciativa presentada por la diputada Mónica Robles Barajas que aquí se dictamina, no sea considerado en el presente estudio**, si no es redactado en los términos estrictos que la Suprema Corte ha recomendado; esto es, que cuando la disposición prevea que el matrimonio es el contrato celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, debe entenderse que ese acuerdo de voluntades se celebre 'entre dos personas' conforme al criterio jurisprudencial sostenido en la tesis de rubro: 'MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. NO EXISTE RAZÓN DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCERLO.'

"Por tal motivo, **se excluye de la propuesta a presentar al Pleno de esta Soberanía por esta comisión la referencia a dicho artículo del Código Civil para el Estado. ...**"

69. Como puede apreciarse, la iniciativa de reforma de trato pretendió una reforma como un primer avance a la concepción de "matrimonio", pues proponía un ajuste en los fines de su celebración entre los contrayentes –un hombre y una mujer–. Empero, la comisión dictaminadora consideró que no se actualizaban en el territorio del Estado **"las condiciones políticas y sociales para realizar una modificación profunda a la conceptualización tradicional del matrimonio"**, por lo que optó por desechar esta propuesta y dejar intacta la definición de esta institución en términos artículo 75 del Código Civil para el Estado de Veracruz.¹⁶

¹⁶ "Artículo 75. El matrimonio es la unión de **un solo hombre y de una sola mujer** que conviven para realizar los fines esenciales de la familia como institución social y civil."



70. Y, en esos términos, **el decreto de reforma ciñó su objetivo a lograr la eliminación de cualquier figura o regulación prevista en el Código Civil para el Estado de Veracruz que implicara un trato desigual y discriminatorio contra la mujer**; por lo que, en específico sobre el artículo 47, lo modificó a efecto de que el hijo o hijos nacidos del matrimonio llevaran el nombre impuesto tanto por su padre como por su madre, eliminando el orden de prelación necesario que existía respecto de los apellidos, para permitir que el padre y la madre decidan libremente el orden en que serán asignados al menor o menores, según se aprecia de la reproducción siguiente:

"Artículo 47. Las hijas e hijos de **matrimonio** llevarán el nombre o nombres propios que les impongan su **madre o su padre, seguidos de sus apellidos en el orden en que éstos decidan.**"

71. En efecto, si bien esta norma no define a la institución del matrimonio –pues esta definición se encuentra en el diverso artículo 75 del mismo ordenamiento legal, que no fue reformado, pero respecto del cual las accionantes solicitan su declaración de invalidez de manera indirecta y por extensión–, lo cierto es que sí hace referencia a esa institución, en la medida en que indica la forma de nombrar a los hijos nacidos de una pareja unida mediante el vínculo matrimonial, obligando a que lleven el nombre "que les impongan su **madre o su padre, seguidos de sus apellidos en el orden en que éstos decidan**"; lo que implica una reiteración de que el matrimonio necesariamente debe actualizarse entre una mujer (madre) y un hombre (padre).

72. Y, en ese tenor, dado que la intención del legislador sólo fue la de dar un nuevo orden a los apellidos de los hijos nacidos dentro de la institución del matrimonio –y no la de eliminar el vínculo hombre-mujer como presupuesto necesario para concebir dicha institución–, **es claro que el alcance del artículo 47 del Código Civil del Estado de Veracruz, reafirma la exigencia de que los hijos de matrimonio deben entenderse como los nacidos de una unión entre un solo hombre y una sola mujer.**

73. Además, si este precepto se interpreta de manera sistemática con el señalado artículo 75 del propio Código Civil para el Estado de Veracruz, el cual sí define la institución del matrimonio como "la unión de **un solo hombre y de**



una sola mujer que conviven para realizar los fines esenciales de la familia como institución social y civil" –y que, como se ha apuntado, no fue materia de modificación alguna–, sin lugar a dudas se advierte que la concepción de esta institución en el Estado de Veracruz está orientada a que se celebre únicamente entre un hombre y una mujer y, por ende, vincula las preferencias sexuales de quienes pueden acceder al matrimonio.

74. Y, en ese tenor, al contener la norma impugnada una reiteración de la concepción de matrimonio como una unión exclusiva y necesaria entre un hombre y una mujer, es claro que su texto, en este aspecto, es violatorio de derechos humanos por excluir de esa institución a las parejas homosexuales.

75. No pasa inadvertido el hecho de que, como se ha apuntado, el Congreso del Estado ciñó el objetivo de la reforma legal únicamente a lograr la eliminación de cualquier figura o regulación prevista en el Código Civil para el Estado de Veracruz que implicara un trato desigual y discriminatorio contra la mujer; sin embargo, ello no es impedimento para el estudio de constitucionalidad que aquí se realiza, dado que las características de las modificaciones legislativas implementadas a través de todo el decreto de reformas –a los capítulos y normas relacionados con el nombre de las personas físicas, la familia, el matrimonio, el divorcio, la violencia familiar, el reconocimiento de paternidad, la filiación y las pensiones alimenticias– sí involucran, al menos de manera indirecta, el reclamo sustancial planteado por las comisiones accionantes, referido a la eliminación de la idea "de un solo hombre y de una sola mujer" para configurar el concepto de matrimonio; sobre todo porque hubo un ejercicio legislativo que llevó a afectar la regulación de esa institución.

76. Máxime que, al respecto, este Tribunal Pleno ha implementado una metodología dirigida a dar preeminencia a los derechos humanos, en las ya citadas **acciones de inconstitucionalidad 28/2015, 29/2016 y 29/2018**, en las que se sostuvo que la reforma a las disposiciones que regulaban los esponsales y/o la edad mínima para contraer matrimonio en las legislaciones de Jalisco, Puebla y Nuevo León, respectivamente, reiteraban el concepto de matrimonio como una unión únicamente entre parejas de diferente sexo contenido en preceptos diversos; por lo que las declaró contrarias al Texto Constitucional.



77. Luego, siguiendo esa metodología, se determina que el artículo **47 del Código Civil para el Estado de Veracruz, en la porción en la que hace referencia a "su madre o su padre" –vinculando al género de quienes pueden contraer matrimonio, a saber, mujer y hombre–** es inconstitucional, ya que atenta contra la autodeterminación de las personas y contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo y, de manera implícita, genera una violación al principio de igualdad porque a partir de ese propósito se da un trato diferenciado a parejas homoparentales respecto de las parejas heterosexuales, al excluir de la posibilidad de contraer matrimonio a personas del mismo sexo; **de ahí que se declare su invalidez.**

78. Y, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, última parte, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que "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 inválida", interpretada en la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.",¹⁷ **procede extender**

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 53/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página mil quinientos sesenta y cuatro, registro digital: 164820, que dice:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos



la declaratoria de invalidez al artículo 75 del Código Civil para el Estado de Veracruz, en la porción normativa que indica "un solo hombre y una sola mujer", por tratarse de una cuestión de concepto estrechamente relacionada con la porción normativa referida en el párrafo precedente, por ser la que, en el origen, define al matrimonio vinculando al género de quienes pueden contraerlo, a saber, una mujer y un hombre.

79. **Subpartado II. Los artículos 48, 77, 92, fracción XI, 98, 100, 132, 141, 142, 144, 145, 148, 151, 241, 242 TER, 252 BIS, 254 SEPTIES y 725 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,** que también forman parte de la regulación de la institución del "matrimonio" y de las figuras vinculadas de "cónyuges" o "cónyuge", "excónyuge" o "excónyuges" y "divorcio", tanto en su texto anterior a la reforma como en el derivado de la reforma, son del contenido que se reproduce a continuación:

Texto anterior al decreto de reforma de diez de junio de dos mil veinte.	Texto a partir del decreto de reforma de diez de junio de dos mil veinte.
<p>"Artículo 48. Los hijos nacidos fuera de matrimonio llevarán el nombre o nombres que les impongan quien o quienes los reconozcan, seguidos del primer apellido del padre y del primer apellido de la madre, si ambos los reconocen. Si solamente los reconoce uno de los progenitores, llevarán los dos apellidos de éste."</p>	<p>"Artículo 48. Las hijas e hijos nacidos fuera de matrimonio llevarán el nombre o nombres que les impongan quien o quienes hagan el reconocimiento, seguidos del primer apellido de la madre y el del padre en el orden que éstos acuerden.</p> <p>"Si solamente hace el reconocimiento la madre o el padre, llevarán los dos apellidos de quien haga el reconocimiento."</p>
<p>"Artículo 77. Cualquiera condición contraria a los fines esenciales del matrimonio y a la asistencia mutua que se deben los cónyuges, se tendrá por no puesta."</p>	<p>"Artículo 77. Cualquier condición contraria a los fines esenciales de apoyo, respeto, convivencia, igualdad y asistencia mutua que se deben los cónyuges, se tendrá por no puesta."</p>

enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."



"**Artículo 92.** Son impedimentos para celebrar el matrimonio:

"I. ...

"X."

"**Artículo 92.** Son impedimentos para celebrar el matrimonio: ...

"**XI. La violencia de género o familiar ejercida durante el tiempo de noviazgo, concubinato o relación de hecho contra la pareja, que afecte el libre desarrollo de la personalidad.**"

"**Artículo 98.** Los cónyuges **están obligados a guardarse fidelidad, a contribuir cada uno por su parte a los objetos del matrimonio y a socorrerse mutuamente.**

"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento **de sus hijos**. Por lo que toca al matrimonio, este derecho será ejercido de común acuerdo por los cónyuges."

"**Artículo 98.** Los cónyuges **deberán guardarse respeto, están obligados a asistirse mutuamente y participar de manera igualitaria de las responsabilidades y obligaciones que se derivan; así como el disfrute de los bienes patrimoniales y no patrimoniales que pertenezcan al matrimonio, sin que exista discriminación alguna.** Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de **sus hijas e hijos.**"

"**Artículo 100.** Los cónyuges contribuirán económicamente al sostenimiento del hogar, a su alimentación y a la de sus hijos, así como a la educación de éstos en los términos que la ley establece, sin perjuicio de distribuirse la carga en la forma y proporción que acuerden para este efecto, según sus posibilidades. **A lo anterior no está obligado el que se encuentre imposibilitado para trabajar y careciere de bienes propios, en cuyo caso el otro atenderá íntegramente a esos gastos.**

"Los derechos y obligaciones que nacen del matrimonio, serán siempre iguales para los cónyuges e independientes de su aportación económica al sostenimiento del hogar."

"**Artículo 100.** Los cónyuges contribuirán económicamente al sostenimiento del hogar, a su alimentación y a la de sus hijos, así como a la educación de éstos en los términos que la ley establece, sin perjuicio de distribuirse la carga en la forma y proporción que acuerden para este efecto, según sus posibilidades.

"Los derechos y obligaciones que nacen del matrimonio serán siempre iguales para los cónyuges e independientes de su aportación económica al sostenimiento del hogar.

"**Se reconocerá como aportación económica el trabajo que realicen en el hogar.**"

"**Artículo 132.** Si la demanda de nulidad fuere entablada por uno sólo de los cónyuges, desde luego se dictarán las medidas provisionales que establece el artículo **156.**"

"**Artículo 132.** Si la demanda de nulidad fuere entablada por uno sólo de los cónyuges, desde luego se dictarán las medidas provisionales que establece el artículo **144.**"

**"Artículo 141. Son causas de divorcio:**

"I. El adulterio debidamente probado de uno de los cónyuges;

"II. El hecho de que la mujer dé a luz, durante el matrimonio, un hijo concebido antes de celebrarse este contrato, y que judicialmente sea declarado ilegítimo;

"III. La incitación o la violencia hecha por un cónyuge al otro para cometer algún delito, sea o no de incontinencia carnal;

"IV. Los actos inmorales ejecutados por el marido o por la mujer con el fin de corromper a los hijos o al otro cónyuge así como la tolerancia en su corrupción;

"V. Padecer sífilis, tuberculosis, o cualquiera otra enfermedad crónica o incurable que sea, además, contagiosa o hereditaria, y la impotencia incurable que sobrevenga después de celebrado el matrimonio;

"VI. Padecer enajenación mental incurable;

"VII. La separación de la casa conyugal por más de seis meses sin causa justificada;

"VIII. La separación del hogar conyugal originada por una causa que sea bastante para pedir el divorcio, si se prolonga por más de un año sin que el cónyuge que se separó entable la demanda de divorcio;

"IX. La declaración de ausencia legalmente hecha, o la de presunción de muerte, en los casos de excepción en que no se necesita para que se haga ésta que proceda la declaración de ausencia;

"Artículo 141. El divorcio podrá solicitarse por uno o ambos cónyuges cuando cualquiera de ellos lo reclame ante la autoridad judicial, **manifestando su voluntad de no querer continuar con el matrimonio, sin que se requiera señalar la causa por la cual se solicita.**

El divorcio incausado se tramitará en la vía sumaria prevista en el Código de Procedimientos Civiles, atendiendo los principios de protección a las y los integrantes de la familia y el de celeridad."



"X. La sevicia, las amenazas o las injurias graves de un cónyuge para el otro;

"XI. La negativa injustificada de los cónyuges a cumplir las obligaciones señaladas en el artículo 100 y el incumplimiento, sin justa causa, de la sentencia ejecutoriada por alguno de los cónyuges en el caso del artículo 102;

"XII. La acusación calumniosa hecha por un cónyuge contra el otro, por delito que merezca pena mayor de dos años de prisión;

"XIII. Haber cometido uno de los cónyuges un delito que no sea político, pero que sea infamante, por el cual tenga que sufrir una pena de prisión mayor de dos años;

"XIV. Los hábitos de juego o de embriaguez o el uso indebido y persistente de drogas enervantes, cuando amenazan causar la ruina de la familia, o constituyen un continuo motivo de desavenencia conyugal;

"XV. Cometer un cónyuge contra la persona o los bienes del otro, un acto que sería punible si se tratara de persona extraña, siempre que tal acto tenga señalada en la ley una pena que pase de un año de prisión;

"XVI. El mutuo consentimiento;

"XVII. La separación de los cónyuges por más de dos años, independientemente del motivo que haya originado la separación, la cual podrá ser invocada por cualquiera de ellos;

"XVIII. Las conductas de violencia familiar cometidas por uno de los cónyuges



contra el otro o hacia los hijos de ambos o de alguno de ellos. Para los efectos de este artículo se entiende por violencia familiar lo dispuesto en el artículo 254 TER de este código; y,

"**XIX.** El incumplimiento injustificado de las determinaciones de las autoridades judiciales que se hayan ordenado, tendientes a corregir los actos de violencia familiar hacia el otro cónyuge o los hijos, por el cónyuge obligado a ello."

"**Artículo 142.** Cuando un cónyuge haya pedido el divorcio o la nulidad del matrimonio por causa que no haya justificado o que haya resultado insuficiente, el demandado tiene a su vez el derecho de pedir el divorcio; pero no podrá hacerlo sino pasados tres meses de la notificación de la última sentencia. Durante estos tres meses, los cónyuges no están obligados a vivir juntos."

"**Artículo 142. El cónyuge que desee promover el juicio de divorcio incausado deberá acompañar a su solicitud la propuesta de convenio para regular las consecuencias inherentes a la disolución del vínculo matrimonial, debiendo contener los siguientes requisitos:**

"**I.** La designación de la persona que tendrá la guarda y custodia de las hijas e hijos menores o con incapacidad legal;

"**II.** Las modalidades bajo las cuales, quien no tenga la guarda y custodia, ejercerá el derecho de convivencia, respetando los horarios de comidas, descanso, esparcimiento y estudio de las hijas e hijos;

"**III.** El modo de atender las necesidades de las hijas e hijos y, en su caso, del cónyuge a quien deba darse alimentos, especificando la forma, lugar y fecha del pago de la obligación alimentaria, así como la garantía para asegurar su debido cumplimiento;

"**IV.** La designación del cónyuge al que corresponderá el uso de la vivienda familiar o domicilio conyugal, en su caso, y del menaje o cualquier otro bien familiar como vehículos u otros inmuebles;



"V. La manera de administrar los bienes de la sociedad conyugal durante el procedimiento y hasta que se liquide, así como la forma de liquidarla, exhibiendo para ese efecto, en su caso, las capitulaciones matrimoniales, el inventario, avalúo y el proyecto de partición; y,

"VI. En caso de que los cónyuges hayan celebrado el matrimonio bajo el régimen de separación de bienes deberá señalarse la compensación, cuyo monto no podrá exceder del cincuenta por ciento del valor de los bienes que hubieren adquirido, a que tendrá derecho el cónyuge que, durante el matrimonio, se haya dedicado preponderantemente al desempeño del trabajo del hogar y, en su caso, al cuidado de las hijas e hijos."

"Artículo 144. Son causas de divorcio los actos inmorales ejecutados por el marido o por la mujer con el fin de corromper a los hijos, ya lo sean éstos de ambos, ya de uno solo de ellos. La tolerancia en la corrupción que da derecho a pedir el divorcio, debe consistir en actos positivos, no en simples omisiones. La propuesta del marido para prostituir a la mujer será causa de divorcio, no sólo cuando el mismo marido la haya hecho directamente, sino cuando se pruebe que ha recibido dinero o cualquiera remuneración con el objeto expreso de permitir que otro tenga relaciones carnales con su mujer."

"Artículo 144. Desde que se solicita la nulidad del matrimonio o el divorcio incausado, y mientras dure el procedimiento se dictarán las medidas provisionales pertinentes, según corresponda y de acuerdo con las disposiciones siguientes:

"I. El órgano jurisdiccional, de conformidad con los hechos expuestos y los medios de prueba exhibidos en la demanda, controversia del orden familiar o solicitud de divorcio presentada, deberá dictar las medidas adecuadas y necesarias para salvaguardar la integridad y seguridad de las personas interesadas.

"Cuando exista violencia familiar el órgano jurisdiccional decretará las medidas de protección que corresponda, las cuales podrán ser entre otras:

"a) La separación de los interesados;

"b) El uso y disfrute del domicilio familiar a favor de la o las víctimas; asimismo,



previo inventario, los bienes y enseres que continúen en éste y los que se ha de llevar el otro cónyuge, incluyendo los necesarios para el ejercicio de la profesión, arte u oficio a que esté dedicado, debiendo informar éste el lugar de su residencia;

"c) Poner a las hijas e hijos al cuidado de la persona que designe el órgano jurisdiccional escuchando a las partes y tomando en cuenta la opinión de las niñas, los niños y adolescentes, privilegiando siempre su interés superior.

"No será obstáculo para la preferencia en la custodia, el hecho de que alguna de las partes carezca de recursos económicos;

"d) La salida de la persona agresora del domicilio donde habita el grupo familiar;

"e) La prohibición a la persona agresora de ir a lugar determinado, tal como el domicilio o el lugar donde trabajan o estudian las víctimas;

"f) La prohibición a la persona agresora para que se acerque a las víctimas a la distancia que el órgano jurisdiccional considere pertinente;

"g) Las visitas y convivencias con la persona agresora serán supervisadas por el Centro de Convivencia Familiar; éstas sólo podrán suspenderse cuando representen un mayor perjuicio para su interés superior; y,

"h) Las demás medidas que se consideren necesarias para la protección de las víctimas, sin perjuicio de que las partes interesadas acudan a las instancias penales.

"También podrán solicitarse en su caso, las medidas previstas en la Ley de Ace-



so de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

"II. Señalar y asegurar las cantidades que a título de alimentos debe dar el deudor alimentista a los acreedores alimentarios que correspondan, debiendo girar los oficios necesarios para conocer la capacidad económica del deudor alimentista, y en todos los casos decretar los apercibimientos de ley;

"III. Dictar las medidas provisionales que establece este código respecto a la mujer que se encuentre embarazada;

"IV. Las que se estimen necesarias para que las partes no causen perjuicios en sus bienes patrimoniales y no patrimoniales; asimismo, ordenar, cuando existan bienes inmuebles que pertenezcan a ambas partes, la anotación preventiva de la demanda en el o los Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio a que haya lugar;

"V. Revocar o suspender los mandatos que entre las partes se hubieran otorgado;

"VI. Poner a las hijas e hijos al cuidado de la persona que designe el órgano jurisdiccional escuchando a las partes y tomando en cuenta la opinión de las niñas, los niños y adolescentes, privilegiando siempre su interés superior.

"Las niñas y niños menores de siete años deberán quedar preferentemente al cuidado de quien garantice su interés superior.

"No será obstáculo para la preferencia en la custodia, el hecho de que alguna de las partes carezca de recursos económicos;



"VII. El órgano jurisdiccional resolverá las modalidades del derecho de visita o convivencia, teniendo presente el interés superior de las hijas e hijos, quienes serán escuchados tomando en cuenta su edad, así como su facilidad de comunicación y expresión;

"VIII. Requerirá a ambos cónyuges para que le exhiban, bajo protesta de decir verdad, un inventario de sus bienes y derechos, así como de los que se encuentren bajo el régimen de sociedad conyugal, en su caso, especificando además el título bajo el cual se adquirieron o poseen, el valor que estime que tienen, las capitulaciones matrimoniales y un proyecto de partición. Durante el procedimiento, recabará la información complementaria y comprobación de datos que en su caso precise;

"IX. Establecer la pensión compensatoria al cónyuge que la requiera; y,

"X. Las demás que consideren necesarias."

"Artículo 145. Para que pueda pedirse el divorcio por causa de enajenación mental que se considere incurable, es necesario que hayan transcurrido dos años desde que comenzó a padecerse la enfermedad."

"Artículo 157. La sentencia de divorcio fijará en definitiva la situación de los hijos, para lo cual el Juez deberá resolver todo lo relativo a los derechos y obligaciones inherentes a la patria potestad, su pérdida, suspensión o limitación según el caso, y en especial a la custodia y al cuidado de los hijos. De oficio o a petición de parte interesada durante el procedimiento, se allegará los elementos necesarios para ello, debiendo escuchar

"Artículo 145. Una vez decretado el divorcio, el órgano jurisdiccional fijará en definitiva la situación de las hijas e hijos, para lo cual se deberá resolver en ésta todo lo relativo a los derechos y obligaciones inherentes a la patria potestad, su pérdida, suspensión o limitación según el caso y en especial a la custodia y al cuidado de las hijas e hijos.

"En caso de violencia familiar, la protección para menores incluirá en la sentencia las medidas de seguridad, seguimiento y reeducativas necesarias para evitarla y corregirla, previstas en este código y en su caso, las consideradas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el



a ambos progenitores y a los menores, para evitar conductas de violencia familiar o de cualquiera otra circunstancia que amerite la necesidad de la medida, **considerando el interés superior de estos últimos**. En todo caso protegerá y hará respetar el derecho de la convivencia **con los padres**, salvo que exista peligro para el menor.

"La protección para los menores incluirá las medidas de seguridad, seguimiento y terapias necesarias para evitar y corregir los actos de violencia familiar, las cuales podrán ser suspendidas o modificadas en los términos previstos por el artículo 58 del Código de Procedimientos Civiles."

Estado de Veracruz, las cuales podrán ser suspendidas o modificadas en términos del artículo 58 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz.

"De oficio, durante el procedimiento, el órgano jurisdiccional se allegará los elementos necesarios **para determinar las medidas de seguridad**, debiendo escuchar **a ambas partes** y a los menores de edad, para evitar conductas de violencia familiar o de cualquiera otra circunstancia que amerite la necesidad de la medida, **considerando siempre el interés superior de la infancia**. En todo caso protegerá y hará respetar el derecho de convivencia **con la madre y el padre**, salvo que exista peligro para el menor.

"**Para garantizar el interés superior del menor, se llevará a cabo la celebración de la audiencia de menores, misma que se fijará de oficio o a petición de alguna de las partes; se tomarán en cuenta los preceptos legales estipulados en los artículos 133, 245 y 246 de este mismo código.**

"En caso de que el ascendiente, tutor, custodio, depositario, quien tenga o detente la guarda y custodia de hecho o por derecho de una niña, niño o adolescente, no se presente con el mismo a la audiencia, sin causa justificada legalmente, se dará vista a la fiscalía por la misma autoridad, o en su caso bajo querrela o denuncia de las partes, en términos del artículo 329 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"En la resolución judicial se fijarán también las bases para actualizar las pensiones compensatoria y alimenticia, así como las garantías para su efectividad.



El derecho a esta compensación del cónyuge o la cónyuge deberá durar hasta que el desequilibrio económico se haya resarcido.

"Para el caso de mayores con discapacidad, bajo tutela de excónyuges, en la sentencia de divorcio deberán establecerse las medidas a que se refiere este artículo para su protección; asimismo, la sentencia de divorcio establecerá la reparación del daño en caso de violencia familiar contra cualquiera de las personas integrantes de la familia.

"El órgano jurisdiccional resolverá sobre la compensación de bienes a que haya lugar que prevé el artículo 142 fracción VI, atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso."

"Artículo 148. El divorcio por mutuo consentimiento no puede pedirse sino pasado un año de la celebración del matrimonio."

"Artículo 162. En los casos de divorcio, el Juez, tomando en cuenta las circunstancias del caso, y entre ellas la capacidad para trabajar de los cónyuges y su situación económica, sentenciará al culpable al pago de alimentos en favor del inocente. Este derecho lo disfrutará en tanto viva honestamente y no contraiga nupcias. Además, cuando por el divorcio se originen daños o perjuicios a los intereses del cónyuge inocente, el culpable responderá de ellos como autor de un hecho ilícito.

"En el divorcio por mutuo consentimiento, salvo pacto en contrario los cónyuges no tienen derecho a pensión alimenticia, ni a la indemnización que concede este artículo. Igualmente, en

"Artículo 148. En caso de divorcio, el órgano jurisdiccional tomando en cuenta el desequilibrio económico que pueda presentarse entre los cónyuges al momento de disolverse el vínculo matrimonial, determinará una pensión alimenticia, compensatoria o ambas a favor de la parte que hubiera quedado en desventaja."



el caso de la causal prevista en la fracción XVII del artículo 141 de este ordenamiento, excepto que el Juez tomando en cuenta la necesidad manifiesta de uno de los dos, determine pensión a su favor."

"Artículo 151. El cónyuge que no quiera pedir el divorcio fundado en las causas enumeradas en las fracciones V y VI del artículo 141, podrá, sin embargo, solicitar que se suspenda su obligación de cohabitar con el otro cónyuge, y el Juez, con conocimiento de causa, podrá decretar esa suspensión; quedando subsistentes las demás obligaciones creadas por el matrimonio."

"Artículo 151. Procede el divorcio administrativo cuando ambos cónyuges convengan en divorciarse, hayan liquidado la sociedad conyugal de bienes; la cónyuge no esté embarazada, no tengan descendencia en común o teniéndola sean mayores de edad y no requieran alimentos, ni tampoco los necesite alguno de los cónyuges.

"La persona encargada del Registro Civil, previa identificación de la y el cónyuge y ratificando en el mismo acto la solicitud de divorcio, levantará un acta en la que declarará el divorcio y hará la anotación correspondiente en la del matrimonio. Si se comprueba que no cumplen con los supuestos exigidos, el divorcio así obtenido no producirá efectos, independientemente de las sanciones previstas en las leyes."

"Artículo 241. El deudor alimentista no podrá pedir que se incorpore a su familia el que debe recibir los alimentos, cuando se trate de un cónyuge divorciado que reciba alimentos del otro, y cuando haya inconveniente legal para hacer esa incorporación."

"Artículo 241. Cuando se trate de un cónyuge divorciado que reciba alimentos del otro, el deudor alimentista no podrá pedir que se incorpore a su familia para extinguir la obligación de proporcionarlos."

"Artículo 242 TER. Entre excónyuges, las causas por las cuales se puede otorgar la pensión alimenticia serán:

"I. Falta de ingresos derivados de una fuente laboral que le permitan a uno de los cónyuges subsistir; o,

"II. Insuficiencia de sus ingresos para satisfacer sus necesidades más apremiantes."



"Artículo 252 BIS. Las causas por las cuales se podrá otorgar la pensión compensatoria serán:

"I. Las pérdidas económicas derivadas de no haber podido, durante el matrimonio, dedicarse uno de los cónyuges a una actividad remunerada, o no haber podido desarrollarse en el mercado del trabajo convencional con igual tiempo, intensidad y diligencia que el otro cónyuge; y,

"II. Los perjuicios derivados del costo de oportunidad que se traducen en el impedimento de formación o capacitación profesional o técnica, o impedimento de la inserción en el mercado laboral y la correlativa pérdida de los derechos a la seguridad social, entre otros supuestos."

"Artículo 254 SEPTIES. Las conductas de violencia cometidas por uno de los cónyuges, concubina o concubinario contra el otro, o hacia las hijas e hijos de ambos o de alguno de ellos serán consideradas como violencia familiar de acuerdo con el artículo 245 TER de este código y darán lugar a la limitación o pérdida de los derechos familiares, de conformidad con lo establecido en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, pero en ningún caso cesará el cumplimiento de las obligaciones familiares que se contraen con el matrimonio.

"El incumplimiento injustificado de las determinaciones de autoridad judicial que se hayan ordenado, tendentes a corregir los actos de violencia familiar hacia el otro cónyuge, concubina, concubinario o sus hijas e hijos, por el cónyuge o concubina o concubinario obligado a ello, dará lugar a las consecuencias previstas en este código."



"**Artículo 725.** Las personas que pretenden contraer matrimonio presentarán un escrito al oficial del Registro Civil del domicilio de cualquiera de ellas, que exprese:

"**I.** Los nombres, apellidos, edad, ocupación, domicilio, nacionalidad y lugar de nacimiento, tanto de los pretendientes como de sus padres, si éstos fueren conocidos. **Cuando alguno de los pretendientes o los dos hayan sido casados, se expresará también el nombre de la persona con quien celebró el anterior matrimonio, la causa de su disolución y la fecha de ésta;**

"**II.** Que no tienen impedimento legal para casarse; y,

"**III.** Que es su voluntad unirse en matrimonio."

"Este escrito deberá ser firmado por los solicitantes, y si alguno no pudiere o no supiere escribir, lo hará otra persona conocida, mayor de edad y vecina del lugar.

"**Artículo 725.** Las personas que pretenden contraer matrimonio presentarán un escrito al oficial encargado del Registro Civil del domicilio de cualquiera de ellas, que exprese:

"**I.** Los nombres, apellidos, edad, ocupación, domicilio, nacionalidad y lugar de nacimiento, tanto de los pretendientes como de sus padres, si éstos fueren conocidos.

"**II.** Que no tienen impedimento legal para casarse; y,

"**III.** Que es su voluntad unirse en matrimonio.

"Este escrito deberá ser firmado por los solicitantes, y si alguno no pudiere o no supiere escribir, asentará sus huellas digitales en presencia del oficial encargado del Registro Civil."

80. Como puede apreciarse, las disposiciones reproducidas forman parte de la regulación local del matrimonio, estableciendo como nuevas bases las siguientes:

I. Trámite para solicitar la celebración del matrimonio.

II. La forma de nombrar a los hijos nacidos no de un matrimonio.

III. Los fines esenciales del matrimonio (apoyo, respecto, convivencia, igualdad y asistencia mutua entre los cónyuges).

IV. Impedimentos para celebrar el matrimonio (violencia de género o familiar contra la pareja).



V. Obligaciones iguales entre los cónyuges de respeto, asistencia mutua, disfrute de bienes patrimoniales y no patrimoniales.

VI. Obligaciones iguales de contribuir económicamente para el sostenimiento del hogar, la alimentación, los hijos y su educación.

VII. Posibilidad de demandar la nulidad de cualquiera de los cónyuges.

VIII. El acceso al juicio o al procedimiento administrativo de divorcio.

IX. Las obligaciones y prerrogativas que de ese divorcio deriven.

X. Las previsiones concretas cuando se configure violencia entre cónyuges.

81. A partir de lo expuesto hasta aquí, es de destacarse que los artículos **48, párrafo primero**, en cuanto sostiene que "Las hijas e hijos nacidos fuera de matrimonio llevarán el nombre o nombres que les impongan quien o quienes hagan el reconocimiento, **seguidos del primer apellido de la madre y el del padre en el orden que éstos acuerden**", y **145, párrafo tercero**, en cuanto indica que "**En todo caso protegerá y hará respetar el derecho de convivencia con la madre y el padre, salvo que exista peligro para el menor**", ambos del Código Civil para el Estado de Veracruz, comparten el vicio que se describió en el subapartado I que antecede.

82. En efecto, la primera disposición establece que los hijos nacidos fuera de matrimonio llevarán los nombres impuestos por quien o quienes hagan el reconocimiento seguidos del **primer apellido de la madre y el del padre en el orden que éstos acuerden; mientras que la segunda norma en mención** se refiere a la obligación del órgano jurisdiccional que decida sobre el divorcio, de fijar en la sentencia respectiva la situación definitiva de las hijas e hijos, cuidando, entre otras cosas, de respetar el derecho de convivencia con la madre y el padre, salvo que exista peligro para el menor.

83. Así, si bien estas normas tampoco definen la institución del matrimonio, lo cierto es que sí hacen referencia a esa institución, en la medida en que indican: **1)** la forma de nombrar a los hijos nacidos fuera de matrimonio, obligando



a que lleven el primer apellido "**de la madre y el del padre**"; y, **2)** la obligación del órgano jurisdiccional que resuelva sobre las condiciones de los hijos e hijas frente al divorcio cuidando de "respetar el derecho de convivencia **con la madre y el padre**"; lo que implica una reiteración de que el matrimonio necesariamente debe actualizarse entre una mujer (madre) y un hombre (padre).

84. Luego, atendiendo a las consideraciones y metodología aplicada en el subapartado anterior, se determina que los **artículos 48, párrafo primero, en la porción en la que hace referencia a "de la madre y el del padre", y 145, párrafo tercero, en la porción en la que hace referencia a "con la madre y el padre", todos del Código Civil para el Estado de Veracruz** –vinculando al género de quienes pueden contraer matrimonio, a saber, mujer y hombre– son inconstitucionales; **de ahí que se declara su invalidez.**

85. Por lo que hace al resto de las normas a que se refiere este apartado, es de destacarse que en su texto actual, derivado del decreto de reformas que dio lugar a las presentes acciones de inconstitucionalidad, se refieren a los términos de "cónyuges" o "cónyuge", "excónyuge" o "excónyuges" y "divorcio", por lo que, en un primer momento, aludían a la idea del matrimonio exclusivamente como una unión entre un hombre y una sola mujer como posibles contrayentes, derivado de su correlación con el sentido normativo que sostiene el Código Civil para el Estado de Veracruz (a partir de los artículos 47, 48, primer párrafo, 75 y 145, párrafo tercero –cuya nulidad se ha definido–).

86. Sin embargo, adquiere relevancia que los ya reproducidos artículos 48 –salvo en su párrafo primero–, 77, 92, fracción XI, 98, 100, 132, 141, 142, 144, 145 –salvo en su párrafo tercero–, 148, 151, 241, 242 TER, 252 BIS, 254 SEPTIES y 725 del Código Civil para el Estado de Veracruz, no contienen una definición de la institución del matrimonio y, a diferencia de los multicitados artículos 47, 48, primer párrafo, 75 y 145, párrafo tercero, del ordenamiento legal en estudio, tampoco contienen, se insiste, en su texto aislado, una orientación siquiera implícita en cuanto a que el matrimonio deba celebrarse forzosamente entre un hombre y una mujer, dado que, en realidad, su contenido se desarrolla a partir del uso de sustantivos epicenos o neutros, es decir, que designan ambos géneros –"cónyuges" o "cónyuge", "excónyuge" o "excónyuges"–.



87. Así, las disposiciones en comento deben leerse en armonía con el nuevo sentido normativo que a la institución del matrimonio debe darse –en los términos estudiados en el tema A, subapartado I, de este considerando– y que extienden dicha institución a las parejas homosexuales –al conducir al matrimonio simplemente como la unión libre de dos personas–. Máxime que, derivado de ese cambio en la orientación normativa, los alcances jurídicos de los preceptos legales referidos en el párrafo que antecede se ven modificados y deben entenderse actualmente abarcando no sólo la posibilidad de que el matrimonio se conforme por un hombre y una mujer, sino también dos hombres o dos mujeres.

88. Sobre todo si se atiende a que la conclusión a la que se llegó en el subapartado mencionado en el párrafo precedente conllevó efectos extensivos en la declaración de invalidez al artículo 75 del propio Código Civil para el Estado de Veracruz –que es el que definía la institución del matrimonio–, lo que refuerza una lectura acorde con el Texto Constitucional de las disposiciones legales analizadas en el presente subapartado.

89. Por tanto, al resultar modificados materialmente (ampliados en su sentido y alcance) los artículos 48 –salvo en la porción normativa ya invalidada–, 77, 92, fracción XI, 98, 100, 132, 141, 142, 144, 145 –salvo en la porción normativa ya invalidada y a la que se hará referencia a continuación en este subapartado–, 148, 151, 241, 242 TER, 252 BIS, 254 SEPTIES y 725 del Código Civil para el Estado de Veracruz, es claro que los derechos y obligaciones que regulan en relación con la institución del matrimonio, y, en consecuencia, del divorcio, resultan aplicables tanto a parejas de diferente sexo como del mismo sexo, lo que revela que **no son excluyentes ni, por ende, atentan contra la autodeterminación de las personas, contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad ni contra los principios de igualdad y no discriminación en razón de la preferencia sexual de las personas;** de ahí que **se impone reconocer su validez.**

90. Como una **consideración adicional** atinente a una de las disposiciones analizadas en este subapartado, en suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez, con fundamento en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Regla-



mentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno advierte que el **artículo 145, penúltimo párrafo, del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es violatorio del derecho a la consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**, que señala que "En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

91. Al respecto, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,¹⁸ determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales, objeto de la propuesta, incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

92. En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, involucra a la sociedad civil, y más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

93. Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,¹⁹ el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que

¹⁸ Fallada en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.

¹⁹ Fallada en sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco



como elementos mínimos para cumplir con la obligación relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

a) Previa, pública, abierta y regular. El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

b) Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

c) Accesible. Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo

González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

d) Informada. A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la decisión que se pretenden tomar.

e) Significativa. Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

f) Con participación efectiva. Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

g) Transparente. Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.



94. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

95. De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,²⁰ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo, y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua publicados el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad.

96. En suma, se puede considerar que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

97. Ahora, conviene volver a atender al contenido del precepto legal materia de estudio, que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 145. Una vez decretado el divorcio, el órgano jurisdiccional fijará en definitiva la situación de las hijas e hijos, para lo cual se deberá resolver en ésta todo lo relativo a los derechos y obligaciones inherentes a la patria potestad, su pérdida, suspensión o limitación según el caso y en especial a la custodia y al cuidado de las hijas e hijos.

"En caso de violencia familiar, la protección para menores incluirá en la sentencia las medidas de seguridad, seguimiento y reeducativas necesarias para evitarla y corregirla, previstas en este código y en su caso, las consideradas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz, las cuales podrán ser suspendidas o modificadas en términos del artículo 58 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz.

"De oficio, durante el procedimiento, el órgano jurisdiccional se allegará de los elementos necesarios para determinar las medidas de seguridad, debiendo

²⁰ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



escuchar a ambas partes y a los menores de edad, para evitar conductas de violencia familiar o de cualquiera otra circunstancia que amerite la necesidad de la medida, considerando siempre el interés superior de la infancia. En todo caso protegerá y hará respetar el derecho de convivencia con la madre y el padre, salvo que exista peligro para el menor.

"Para garantizar el interés superior del menor, se llevará a cabo la celebración de la audiencia de menores, misma que se fijará de oficio o a petición de alguna de las partes; se tomarán en cuenta los preceptos legales estipulados en los artículos 133, 245 y 246 de este mismo código.

"En caso de que el ascendiente, tutor, custodio, depositario, quien tenga o detente la guarda y custodia de hecho o por derecho de una niña, niño o adolescente, no se presente con el mismo a la audiencia, sin causa justificada legalmente, se dará vista a la fiscalía por la misma autoridad, o en su caso bajo querrela o denuncia de las partes, en términos del artículo 329 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"En la resolución judicial se fijarán también las bases para actualizar las pensiones compensatoria y alimenticia, así como las garantías para su efectividad. El derecho a esta compensación del cónyuge o la cónyuge deberá durar hasta que el desequilibrio económico se haya resarcido.

"Para el caso de mayores con discapacidad, bajo tutela de excónyuges, en la sentencia de divorcio deberán establecerse las medidas a que se refiere este artículo para su protección; asimismo, la sentencia de divorcio establecerá la reparación del daño en caso de violencia familiar contra cualquiera de las personas integrantes de la familia.

"El órgano jurisdiccional resolverá sobre la compensación de bienes a que haya lugar que prevé el artículo 142 fracción VI, atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso."

98. De la transcripción anterior se advierte que la disposición legal reproducida establece a cargo del órgano jurisdiccional que defina el divorcio, la obligación de fijar en definitiva la situación de las hijas e hijos, para lo cual



deberá resolver en la sentencia respectiva todo lo relativo a los derechos y obligaciones inherentes a la patria potestad, su pérdida, suspensión o limitación según el caso y, en especial, a la custodia y al cuidado de esas hijas e hijos. **Y, de manera específica, la primera parte del penúltimo párrafo de la propia disposición prevé esta misma obligación para el caso de mayores con discapacidad bajo tutela de excónyuges.**

99. Así, esta última porción normativa regula un aspecto dirigido a garantizar un derecho en favor de las personas con discapacidad; por lo que este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado de Veracruz, durante el procedimiento legislativo que dio lugar al decreto impugnado, estaba obligado a realizar la consulta identificada, toda vez que en su contenido se incluye una medida que incide en los derechos de las personas con discapacidad.

100. Sin embargo, de las constancias de autos se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen al decreto de reforma que contiene la disposición legal en estudio no se realizó la consulta a las personas con discapacidad y, menos aún, que satisficieran el estándar mínimo exigible a las consultas mencionadas conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte.

101. En efecto, durante ese proceso legislativo en el seno del Congreso, en las comisiones o en los debates, no se advierte la participación de personas con discapacidad y/o de las organizaciones que los representan y, más aún, no existe constancia alguna que revele que se practicó con ellos una consulta, pues no se aportó la convocatoria específicamente dirigida a estas personas y a las organizaciones que pueden apoyarlas, en la que se les hubiera informado de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que podrían participar tanto en el proyecto de iniciativa como en el proceso legislativo, dentro del cual se debió garantizar su participación de manera previa al dictamen y durante la discusión del Pleno del órgano deliberativo.

102. Por tanto, es claro que no se practicó una consulta con las exigencias precizadas en párrafos precedentes, es decir, estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, de manera accesible a sus capacidades, a partir del conocimiento oportuno de la información



relevante, de manera significativa, transparente y garantizando su participación efectiva.

103. Luego, este Tribunal Pleno estima que el decreto impugnado, específicamente respecto del **artículo 145, penúltimo párrafo, del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, fue emitido en franca violación al artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por lo que, conforme al criterio que este Tribunal Pleno adoptó al fallar la acción de inconstitucionalidad 212/2020, el veinticinco de febrero de dos mil veintiuno, **se declara su invalidez**.

104. **Subapartado III. Artículos 139 y 139 TER del Código Civil para el Estado de Veracruz**; que forman parte de la regulación del concubinato –contenida en el nuevo capítulo IV A intitulado "Del concubinato"–, conforme se aprecia de su contenido, reproducido a continuación:

"Artículo 139. El concubinato es la **unión de hecho entre dos personas**, sin que exista un contrato entre ellos, ambos se encuentren libres de matrimonio, que deciden compartir la vida para apoyarse mutuamente."

"Artículo 139 Ter. Regirán al concubinato todos los derechos y obligaciones inherentes al matrimonio, en lo que le fueren aplicables."

105. Como puede apreciarse, el precepto legal en estudio introdujo la definición del concubinato –que antes del decreto de reforma que dio origen a las presentes acciones de inconstitucionalidad no estaba prevista en el ordenamiento impugnado–, figura que consiste en "la unión de hecho **entre dos personas**, sin que exista un contrato entre ellos, ambos se encuentren libres de matrimonio, que deciden compartir la vida para apoyarse mutuamente"; lo que revela que, al utilizar la palabra "personas", dota de generalidad al contenido normativo y, por ende, se entiende que, para que se reconozca esa unión, no tiene relevancia el género de esas personas, esto es, abarca a parejas de diferente sexo, pero también del mismo sexo.

106. Ciertamente, conviene atender al proceso legislativo que dio lugar a las normas en análisis, específicamente a la **exposición de motivos de la**



iniciativa de decreto de reforma al Código Civil para el Estado de Veracruz, presentada el doce de mayo de dos mil veinte por la diputada Mónica Robles Barajas, integrante del grupo legislativo del Movimiento Regeneración Nacional; iniciativa que, en lo que interesa, se reproduce a continuación:

"... Por otra parte, la presente iniciativa reconoce también al concubinato como una figura similar al matrimonio, sobre todo en cuanto a los derechos que se derivan de la unión de las personas. Ya la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en relación con dicha similitud al resolver la contradicción de tesis de epígrafe: 'ALIMENTOS. LOS EX CONCUBINOS TIENEN DERECHO A ALIMENTOS DESPUÉS DE TERMINADA LA RELACIÓN DE CONCUBINATO, EN LOS MISMOS TÉRMINOS QUE LO TIENEN LOS EX CÓNYUGES (LEGISLACIONES DE TAMAULIPAS, GUERRERO Y DISTRITO FEDERAL, APLICADAS EN LOS CASOS CONTENDIENTES).', en la cual consideró que 'se puede afirmar que tanto los cónyuges como los concubinos son parte de un grupo familiar esencialmente igual, en el que se proporcionan cariño, ayuda, lealtad y solidaridad. Entonces cualquier distinción jurídica entre cónyuges y concubinos, deberá ser objetiva, razonable y estar debidamente justificada, ya que de lo contrario se estaría violando el derecho fundamental a la igualdad reconocido en nuestro artículo 1o. constitucional'. ...

"Por lo antes expuesto y fundado, presentamos a esta Soberanía y ponemos a su consideración la aprobación en sus términos de la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma, deroga, adiciona y modifica diversas disposiciones del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave: ...

"**Artículo 139.** El concubinato es la unión de hecho entre una mujer y un hombre que, sin que exista un contrato entre ellos, deciden compartir la vida para apoyarse mutuamente y, en su caso, formar una familia.'

"**Artículo 139TER.** Regirán al concubinato todos los derechos y obligaciones inherentes al matrimonio, en lo que le fueren aplicables.' ..."

107. Por su parte, el dictamen de la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales de veinticinco de mayo de dos mil veinte, en lo que interesa, estableció lo siguiente:



"... XII. Que por **concubinato** actualmente, desde la expedición de las reformas a la Carta Magna en 2011, **se entiende la unión de hecho entre dos personas** que deciden compartir la vida para apoyarse mutuamente, el cual para que se actualice requiere de ciertas características, como se desprende de los siguientes criterios jurisprudenciales:

"CONCUBINATO. SU DEFINICIÓN Y DIFERENCIAS CON EL MATRIMONIO.' (se transcribe)

"CONCUBINATO. PARA DEMOSTRARLO BASTA CON QUE SE ACREDITE QUE LOS CONCUBINOS HAYAN VIVIDO EN COMÚN DE FORMA CONSTANTE Y PERMANENTE POR UN PERIODO MÍNIMO DE DOS AÑOS, O BIEN, QUE TENGAN UN HIJO EN COMÚN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).' (se transcribe)

"Los cuales, entre otros más, inspiran la determinación de este cuerpo dictaminador de incluir dicha figura jurídica en esos términos, lo cual se estima necesario adoptar en nuestra legislación por tratarse de un fenómeno que en la realidad acontece al margen de la norma local.

"En ese orden de ideas, con la finalidad de que el capítulo referente al concubinato inicie con el artículo que corresponde normando esa figura jurídica, se reforma el artículo 139 y se adiciona como párrafo al artículo 138, lo que brinda congruencia y permite mantener el principio de integralidad en la interpretación de la ley; en este capítulo del concubinato se adicionan cuatro artículos al 139, siendo éstos BIS, TER, QUATER y QUINQUIES. ..."

108. Finalmente, el acta de la tercera sesión ordinaria del segundo periodo de sesiones ordinarias de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, levantada el veintiocho de mayo de dos mil veinte, en lo conducente, es del tenor literal siguiente:

"... Habiéndose agotado la lista de oradores, se procedió a realizar la votación nominal en lo general del dictamen, a través del sistema electrónico para los diputados que ocupan su curul y, debido a la contingencia sanitaria, de manera expresa para los diputados que ocupan los asientos que normalmente



utiliza el público en la sala de sesiones del Pleno, resultando con 35 (treinta y cinco) votos a favor, 14 (catorce) en contra y 0 en abstención. **Con base en el resultado de la votación emitida, el diputado presidente declaró aprobado en lo general el dictamen.** Acto seguido y, de conformidad por lo dispuesto en el artículo 122 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, el diputado secretario consultó a la Asamblea qué diputados tenían interés de reservarse artículo para su discusión en lo particular, informando a la asamblea que **la diputada María Candelas Francisco Doce (PES), se reservó el artículo 139 y el diputado Gonzalo Guízar Valladares (PES), se reservó el mismo artículo.** Como resultado de lo anterior y en términos de lo dispuesto por el artículo 127 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, el diputado presidente declaró que **los artículos no reservados del referido dictamen se tienen por aprobados.** A continuación, la diputada María Candelas Francisco Doce (PES), quien se reservó el artículo 139, hizo uso de la voz y, al efecto expuso: 'Con fundamento en los artículos 110 y 122 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, procedí a reservarme el artículo 139 del dictamen que nos ocupa, ya que el Código Civil que estamos reformando dice, en su artículo 75, que el matrimonio es la unión de un solo hombre y de una sola mujer, que conviven para realizar los fines esenciales de la familia como institución social y civil. En el dictamen, la redacción del artículo 139 propone, que: 'El concubinato es la unión de hecho entre dos personas, sin que exista contrato entre ellos, ambos se encuentren libres de matrimonio y que decidan compartir la vida para apoyarse mutuamente.'. En lo particular sostengo que si razonamos que el concubinato es equiparable al matrimonio, su definición deberá de ser en el mismo sentido. Por lo tanto, mi propuesta es que se quede el texto que lleva el artículo en la iniciativa presentada por la diputada Mónica Robles Barajas que dice, artículo 139: 'El concubinato es la unión de hecho entre una mujer y un hombre, sin que exista un contrato entre ellos, deciden compartir la vida para apoyarse mutuamente y, en su caso, formar una familia.'. Acto seguido, el diputado presidente consultó al Pleno si era de admitirse para su discusión la propuesta referida, **siendo rechazada en votación económica por los diputados presentes.** **Con base en el resultado de la votación emitida, el diputado presidente declaró que no se admite para su discusión la propuesta presentada por la legisladora; por lo que, con base en lo dispuesto por el párrafo V del artículo 122 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, el artículo reservado queda aprobado en los términos contenidos en el dictamen.**



"Después, el diputado Gonzalo Guízar Valladares (PES), quien se reservó el mismo artículo hizo uso de la voz y, al efecto expuso: 'La propuesta es la misma prácticamente, diputado presidente, amigas diputadas y diputados, porque sentimos que el concubinato es equiparable al matrimonio; aunque no estamos discutiendo matrimonio, de hecho, lo estamos haciendo desde el punto de vista legal y de derecho. Creo que esto, la verdad, no sé si sea una obsesión, no sé si sea una fijación. Desde 1990 hay una tendencia, amigas diputadas y diputados, de introducir conceptos que, si no ponemos un freno, van a destruir a la humanidad, van a destruir a la humanidad. No es un cuento personal, es un acto, es un acto de ciencia. Además, permitir porque es lo que estamos haciendo eh ... permitir el matrimonio entre hombres con hombre y mujer con mujer, que es lo que estamos haciendo orita (sic), aunque no se nos diga, es un crimen social, vamos en contra de un concepto antropológico. ¿Saben que significa votar por esto? Que a partir de 1990, un poquito antes, alguien dijo el género no existe, el género te lo determina la convivencia social, el sexo es puro cuento. Eso es lo que estamos diciendo ahorita aquí en esta reforma, el sexo hombre y mujer tenemos mil novecientos y tantos años estando engañados. No existe el sexo, existe lo que yo voy a determinar una vez que tenga la posibilidad contra natura de decidir, es decir, es un acto de creencia, es un acto de fe. ¿Qué dice la ciencia al respecto? ¿Qué dice la ciencia al respecto? La verdad, compañeros, estamos votando un matrimonio igualitario. Aunque no me lo crean estamos votando, es una trampa legislativa lo que estamos permitiendo nosotros. Aquellos que están en contra de eso estamos aprobando ese contenido tras bambalinas. Entonces, retomo el debate, es decir, a ver, el sexo yo no nací hombre, yo nací mujer, eso es mentira, «xx»; la mujer no es «xx» no es cromosoma «xx», no es «xy» el hombre. Eso es cuento de la ciencia. Yo soy lo que digo que soy, es un acto de fe. Nos acusan a nosotros, fíjense bien, nos acusan de ser un discurso subjetivo. No. La ciencia dice que el hombre es «xy» en cromosomas y la mujer es «xx». Por eso, la mujer de manera natural puede atender dos cosas o más que el hombre mismo porque tiene la carga «xx». Estamos hablando de ciencia, estamos hablando de antropología, estamos hablando de conceptos modernos de psico ... de psicología moderna. Sino tenemos cuidado de lo que estamos votando en este momento, estamos permitiendo una aberración social, un crimen social para las generaciones. No son inventos nuestros, compañeros. Yo tomo el debate de matrimonio igualitario porque es lo mismo, o sea, no es, no estamos cayendo en la trampa legislativa que nos pretenden imponer. Aquí estamos nosotros aprobando contra



la ciencia un acto de fe y perjudicando aquella generación que viene, de elegir. Es más, un dato, les voy a dar un dato crudo. Miren, actualmente estas tendencias de ideología de género en este concepto, actualmente hay documentos oficiales. Por eso digo que el debate debe ser serio y previo. Es lamentable estar discutiendo estas cosas sin el documento y con la prisa de quienes tienen interés popular de aprobar estas cosas en Veracruz. Miren, hay documentos oficiales que con este concepto disfrazado de organismos internacionales subsidiados por grandes capitalistas que viven de esto, le permiten al ... a la madre o al padre, le autorizan masturbar a sus hijos a partir de 4 años de edad para distinguir qué placer le va a ocasionar y qué sexo van a tomar. Hay documentos oficiales, amigas y amigos, esto no es un cuanto mío, hay organizaciones internacionales que subsidian estos movimientos con el fan... con el afán de estar sacando recursos. ¿Y quieren nombres? La fundación Bill Gates subsidia a la OMC. Por eso, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional impone en la agenda política a los estados-nación que se sometan a créditos ... meter a la agenda política de sus parlamentos estos temas. A partir de 1990, ahí está Canadá, es un ejemplo concreto Canadá. Canadá se ha metido de lleno a estos conceptos, lo han permitido los Congresos. El 50 % de familias en Canadá, el 50 % son divorcios, el 25 % de los niños menores de 10 años conocen a familias divorciadas por tercera o cuarta ocasión. Derivado de esta confusión social, todo esto viene y lo queremos implementar aquí en Veracruz. Perdónenme de que tome estos datos, pero son crudos y estamos tomando un debate, la verdad, sin previo aviso, con madrugete y no se vale entre nosotros porque hemos sido muy respetuosos, muy cordiales. Yo respeto todos los pensamientos, pero que nos den el tiempo y que nos den oportunidad sin trampas, sin trampas. No discrimino a nadie por pensar diferente a mí. Que me den la oportunidad defender en lo que yo creo científicamente, antropológicamente y psicológicamente hablando.'.

"A continuación, el diputado presidente consultó al Pleno si era de admitirse para su discusión la propuesta referida, **siendo rechazada en votación económica por los diputados presentes. Con base en el resultado de la votación emitida, el diputado presidente declaró que no se admite para su discusión la propuesta presentada por el legislador; por lo que, con base en lo dispuesto por el párrafo V del artículo 122 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, el artículo reservado queda aprobado en los términos contenidos en el dictamen.** Habiéndose aprobado en lo general y en lo particular el



dictamen, el diputado presidente ordenó emitir el decreto correspondiente y su remisión al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado."

109. Del proceso legislativo reproducido se aprecia que, aunque en la iniciativa del decreto de reforma, la intención fue delimitar al concubinato bajo la concepción de una "**unión de hecho entre una mujer y un hombre**", lo cierto es que la comisión dictaminadora optó por atender a la doctrina jurisprudencial que ha emitido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en esos términos, proponer la modificación del artículo 139 del Código Civil para el Estado de Veracruz para definir al concubinato como "**la unión de hecho entre dos personas**", sin que exista un contrato entre ellos, ambos se encuentran libres de matrimonio, que deciden compartir la vida para apoyarse mutuamente". Esto es, en lugar de dar efectos limitados a la institución del concubinato como una unión de un hombre y una mujer –implicando la diferencia en el género–, la indicada comisión puso a discusión de la Legislatura Local una concepción abierta en cuanto a que basta que se trate de dos personas –independientemente de su sexo–.

110. Siendo que, como se ha visto, fue precisamente en estos términos que fue aprobada y expedida la disposición en mención, lo que indefectiblemente lleva a concluir que **la figura del concubinato puede configurarse por cualquier pareja, ya sea de diferente sexo o del mismo sexo; de ahí que los artículos 139 y 139 TER del Código Civil del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no resultan excluyentes ni, por ende, atentan contra la autodeterminación de las personas, contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad ni contra los principios de igualdad y no discriminación en razón de la preferencia sexual de las personas**, sino que, al contrario, son consistentes con la tesis de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONCUBINATO. SU DEFINICIÓN Y DIFERENCIAS CON EL MATRIMONIO.",²¹

²¹ Tesis 1a. CCCXVI/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, octubre de dos mil quince, Tomo II, página mil seiscientos cuarenta y seis, registro digital: 2010270, que dice:

"CONCUBINATO. SU DEFINICIÓN Y DIFERENCIAS CON EL MATRIMONIO. El **concubinato es la unión de hecho entre dos personas que voluntariamente deciden tener una vida en común** y cuya unión fáctica, una vez cumplidos ciertos requisitos como no estar casados entre ellos o con otras personas, acreditar haber cohabitado por cierto tiempo (dependiendo de cada legislación), y/o tener hijos



así como con el criterio sustancial contenido en la diversa tesis también de la Primera Sala de este Alto Tribunal, rubro: "CONCUBINATO. CUANDO SU DEFINICIÓN CONDICIONA SU EXISTENCIA A LA UNIÓN DE UN HOMBRE Y UNA MUJER, OPERAN LAS RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EMITIDAS RESPECTO A LA DEL MATRIMONIO CON LA MISMA CONDICIONANTE."²²

111. No es óbice el hecho de que el artículo 139 TER del Código Civil para el Estado de Veracruz establezca que: "regirán al concubinato todos los **derechos y obligaciones inherentes al matrimonio**, en lo que le fueren aplicables", dado que esta referencia a la institución del matrimonio debe entenderse en sus estrictos términos, es decir, sólo tiene como finalidad indicar que las normas que regulan esos derechos y obligaciones son aplicables al concubinato, pero de ninguna manera puede entenderse que esta última figura se configure a partir de la definición que la misma legislación otorga al matrimonio, habida cuenta de que, se insiste, conforme a la interpretación gramatical del artículo 139 del cuerpo legal

en común, tiene ciertas consecuencias jurídicas, en aras de proteger a los concubinos –durante y terminado el concubinato– y a su familia. Ahora, si bien es cierto que el concubinato y el matrimonio son figuras con muchas similitudes y a las cuales nuestro sistema jurídico reconoce como fundadoras de una familia, el primero por una unión de hecho y el segundo por un acto jurídico que debe ser sancionado por el Estado, también lo es que, precisamente por las diferencias en su origen, existen distinciones en las consecuencias jurídicas de encontrarse en uno u otro supuesto, una de las cuales es la relativa a los regímenes patrimoniales imperantes en el matrimonio. Así, una de las razones para optar por el concubinato puede ser el hecho de que no se crea una relación de estado ni un entramado jurídico de obligaciones y deberes como en el matrimonio –o al menos, no todos–. Sin embargo, ello no implica obviar, por supuesto, que dicha unión de hecho, al tener la intención de formar una comunidad de vida con intención de permanencia, lleve a crear una unidad económica, no necesariamente jurídica, entre los concubinos."

²² Tesis 1a. CCXXIII/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de dos mil dieciséis, Tomo I, página quinientos uno, registro digital: 2012506, que dice:

"CONCUBINATO. CUANDO SU DEFINICIÓN CONDICIONA SU EXISTENCIA A LA UNIÓN DE UN HOMBRE Y UNA MUJER, OPERAN LAS RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EMITIDAS RESPECTO A LA DEL MATRIMONIO CON LA MISMA CONDICIONANTE. Cuando la definición del concubinato, al igual que la del matrimonio, condiciona su existencia a la unión de un hombre y una mujer, cobran aplicación los criterios emitidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vinculados a la inconstitucionalidad de esa definición, ya que esa condicionante sustentada en la preferencia sexual de las personas, no sólo atenta contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad sino que, además, es doblemente discriminatoria, pues no sólo impide que las parejas del mismo sexo accedan al concubinato, sino que incluso, las priva de los beneficios materiales asociados con éste."



en comento, no existe duda de que el concubinato que regula comprende a parejas tanto heterosexuales como homosexuales.

112. Por tanto, dado que los artículos 139 y 139 TER del Código Civil para el Estado de Veracruz no resultan excluyentes, **procede reconocer su validez.**

113. **Tema B. Impedimento para que se asiente en el acta de nacimiento al progenitor, hombre o mujer, que haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción.** La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, aduce como pretensión esencial que el indicado impedimento, previsto en el artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz, implica una privación de reconocimiento de la filiación con el pretexto de la moralidad de los actos de sus progenitores.

114. A efecto de analizar la pretensión expuesta, es de destacarse que de los artículos **4o., párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,**²³ **3 y 6 a 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño**²⁴ –adoptada el veinte de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve y

²³ **"Artículo 4. ... En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.** Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. **Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez."**

²⁴ **"Artículo 3.**

"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

"2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

"3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada."

"Artículo 6.

"1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.

"2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño."



ratificada por México el diecinueve de junio de mil novecientos noventa– y **19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**²⁵ –adoptada el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y ratificada por México el tres de febrero de mil novecientos ochenta y uno– deriva el deber del Estado de adoptar las medidas adecuadas para asegurar los derechos humanos de los menores y preservar su desarrollo; **obligación que constituye el principio del interés superior del menor**, que ha sido ampliamente desarrollado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

115. En efecto, este Tribunal Pleno, al fallar la acción de inconstitucionalidad 8/2014, sostuvo que el principio del interés superior del menor de edad, implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad.²⁶ **En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas o bien aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto**, en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida, de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la

"Artículo 7.

"1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

"2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida."

"Artículo 8.

"1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a **preservar su identidad**, incluidos la nacionalidad, **el nombre y las relaciones familiares** de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

"2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad."

²⁵ **Artículo 19. Derechos del niño.** "Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado."

²⁶ Amparo directo en revisión 2293/2013, resuelto por la Primera Sala el veintidós de octubre de dos mil catorce, por mayoría de tres votos.



forma en que deben armonizarse para servir como herramienta útil para garantizar en todo momento el bienestar integral del menor al que afecten.

116. Por su parte, la Primera Sala ha desarrollado una amplia doctrina jurisprudencial sobre el citado principio del interés superior del menor, adquiriendo relevancia lo que al respecto consagró en la jurisprudencia, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL.",²⁷ así como en la tesis de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR COMO ELEMENTO DE INTERPRETACIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL".²⁸ Incluso, al fallar el amparo

²⁷ Jurisprudencia 1a./J. 18/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, marzo de dos mil catorce, página cuatrocientos seis, registro digital 2006011, que dice:

"INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL. En el ámbito jurisdiccional, el interés superior del niño es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor. Este principio ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez. Cuando se trata de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de los menores, el interés superior del niño demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuestión."

²⁸ Tesis 1a.LXXXIII/2015 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo II, febrero de dos mil quince, página mil trescientos noventa y siete, registro digital: 2008546, que dice:

"INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR COMO ELEMENTO DE INTERPRETACIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL. El interés superior del menor tiene un contenido de naturaleza real y relacional, que demanda una verificación y especial atención de los elementos concretos y específicos que identifican a los menores, por lo que el escrutinio que debe realizarse en controversias que afecten dicho interés, de forma directa o indirecta, es más estricto que el de otros casos de protección a derechos fundamentales. Particularmente, en el ámbito jurisdiccional el interés superior del menor es tanto un principio orientador como una clave heurística de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que deba aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses. Así, el interés superior del menor ordena la realización de una interpretación sistemática que considere los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales y en las leyes de protección de la niñez; de este modo, el principio del interés superior del menor se consagra como criterio orientador fundamental de la actuación judicial; de ahí que conlleva ineludiblemente a que el juzgador tome en cuenta, al emitir sus resoluciones, algunos aspectos que le permitan determinar con precisión el ámbito de protección requerida, tales como la opinión del menor, sus necesidades físicas, afectivas y educativas; el efecto sobre él de un cambio; su edad, sexo y personalidad; los males que ha padecido o en que puede incurrir, y la posibilidad de que cada uno de sus padres



en revisión 852/2017,²⁹ dicha Sala retomó esa doctrina conforme a las consideraciones siguientes:

- El principio del interés superior del menor deriva del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –que establece que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos–; así como del artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño –que dispone que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño–.

- La Constitución y los tratados internacionales exigen un trato especial y prioritario de los derechos de los niños, cuyo ejercicio debe asegurarse a través de una protección intensa y reforzada. Es así que el interés superior del menor debe prevalecer en cualquier contienda judicial donde se vean involucrados sus derechos;³⁰

responda a sus posibilidades. En suma, el principio del interés superior del menor debe informar todos los ámbitos de la actividad estatal que estén relacionados directa o indirectamente con los menores, lo que necesariamente implica que la protección de los derechos del niño se realice a través de medidas reforzadas o agravadas, ya que los intereses de los niños deben protegerse siempre con una mayor intensidad."

²⁹ El ocho de mayo de dos mil diecinueve por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá.

³⁰ Véanse las tesis: 1) P. XLV/2008, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página setecientos doce, registro digital: 169457, de rubro: "MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA."; 2) 1a./J. 30/2013 (10a.), consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de dos mil trece, Tomo 1, página cuatrocientos uno, registro digital: 2003069, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. PARA PRESERVARLO, EL JUZGADOR ESTÁ FACULTADO PARA RECABAR Y DESAHOGAR DE OFICIO LAS PRUEBAS QUE CONSIDERE NECESARIAS."; 3) 1a. XVI/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo XXXIII, febrero de dos mil once, página seiscientos dieciséis, registro digital: 162797, de rubro: "JUICIOS DE GUARDA Y CUSTODIA. DE ACUERDO AL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO DEBE VALORARSE LA TOTALIDAD DEL MATERIAL PROBATORIO QUE OBRA EN AUTOS."; y, 4) 1a./J. 191/2005, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de dos mil seis, página ciento sesenta y siete, registro digital: 175053, de rubro: "MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE."



incluso en la interpretación y aplicación de las normas relacionadas con los derechos del niño.³¹

- El interés superior de niños, niñas y adolescentes comprende diferentes dimensiones normativas: primero, funciona como pauta interpretativa aplicable a las normas y actos que tengan injerencia respecto de sus derechos;³² y segundo, como principio jurídico rector que exige una máxima e integral protección de los derechos cuya titularidad corresponda a un menor de edad, y que hayan de dirimirse en los casos concretos.³³

- El interés superior del menor, en su esencia, entraña que las actuaciones y decisiones que se adoptan en torno a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, deben buscar siempre **su mayor beneficio**; y dicho interés superior no puede establecerse con carácter general y de forma abstracta, en tanto las relaciones familiares son extraordinariamente complejas y variadas, en ese sentido, deben valorarse las especiales circunstancias que concurren en cada situación para determinar qué es lo mejor para el menor involucrado.

117. Finalmente, la Segunda Sala de este Alto Tribunal también se ha pronunciado en diversos precedentes sobre el principio en comento, como sucedió en

³¹ Véanse las tesis: 1) 1a./J. 25/2012 (9a.), consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, diciembre de dos mil doce, Tomo 1, página trescientos treinta y cuatro, registro digital: 159897, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO."; y 2) P. XLV/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página setecientos doce, registro digital: 169457, de rubro: "MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA."

³² Véase la tesis 1a. CXXIII/2012 (10a.), localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, junio de dos mil doce, Tomo 1, página doscientos cincuenta y nueve, registro digital: 2000987, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN NORMATIVA COMO PAUTA INTERPRETATIVA PARA SOLUCIONAR CONFLICTOS POR INCOMPATIBILIDAD EN EL EJERCICIO CONJUNTO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS."

³³ Véanse las tesis: 1) 1a. CXXII/2012 (10a.), consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, junio de dos mil doce, Tomo 1, página doscientos sesenta, registro digital: 2000988, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU FUNCIÓN NORMATIVA COMO PRINCIPIO JURÍDICO PROTECTOR."; y, 2) P. XLV/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de dos mil ocho, página setecientos doce, registro digital: 169457, de rubro: "MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA."



los amparos en revisión 203/2016,³⁴ 800/2017³⁵ y 815/2018,³⁶ así como en los juicios de amparo directo 16/2018³⁷ y 22/2016,³⁸ que dieron lugar a la jurisprudencia de rubro: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE.",³⁹

³⁴ Fallado el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán.

³⁵ Fallado el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.

³⁶ Fallado el veintidós de mayo de dos mil diecinueve por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek, con voto en contra de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

³⁷ Fallado el diez de octubre de dos mil dieciocho por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.

³⁸ Fallado el cinco de diciembre de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I., con voto en contra del Ministro José Fernando Franco González Salas.

³⁹ Jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, agosto de dos mil diecinueve, Tomo III, página dos mil trescientos veintiocho, registro digital: 2020401, que dice:

"DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE. El artículo 2, segundo párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que el 'interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes'; de ahí que cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo, 'se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales'. Al respecto, debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe 'en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño', lo que significa que, en 'cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá', lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración del interés superior del niño como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate."



conforme a la cual tanto las autoridades administrativas como las legislativas deben evaluarse en función de ese interés y han de estar guiadas por él.

118. Ahora, dada la litis a resolver, también debe abordarse **el derecho a la identidad** reconocido en el artículo 4o., párrafo séptimo, de la Constitución Federal, que dispone que **"toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento**. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

119. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos no consagra textualmente el derecho a la identidad, pero sí tutela de forma expresa diversos elementos que la integran, como el derecho al nombre (artículo 18), el derecho a la nacionalidad (artículo 20), el derecho a la personalidad jurídica (artículo 3) y, en materia de menores, un cúmulo de derechos derivados de su reconocimiento identitario (artículo 19). Mientras que la Convención sobre los Derechos del Niño establece que las autoridades administrativas, los tribunales o los órganos legislativos en todas las medidas que tomen concernientes a los niños atenderán primordialmente el interés superior del niño (artículo 3); que éste **debe ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento** y que tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad **y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres** (artículo 7); que **los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad**, incluidos la nacionalidad, **el nombre y las relaciones familiares** de conformidad con la ley, sin injerencias ilícitas; y, finalmente, que cuando un niño sea privado ilegalmente de alguno de los elementos de su identidad o de todos ellos, las instituciones deberán prestar la asistencia y protección debidas con miras a reestablecer rápidamente su identidad (artículo 8).

120. Finalmente, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes –expedida conforme al artículo 73, fracción XXIX-P, de la Constitución General⁴⁰ y publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de diciembre de

⁴⁰ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de



dos mil catorce– establece en su artículo 19 que el derecho a la identidad está compuesto por tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca y conocer su filiación y su origen, salvo en el caso que las leyes lo prohíban, según se aprecia de la reproducción siguiente:

"Artículo 19. Niñas, niños y adolescentes, en términos de la legislación civil aplicable, desde su nacimiento, tienen derecho a:

"I. Contar con nombre y los apellidos que les correspondan, así como a ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita, y a que se les expida en forma ágil y sin costo la primer copia certificada del acta correspondiente, en los términos de las disposiciones aplicables;

"II. Contar con nacionalidad, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales;

"III. Conocer su filiación y su origen, en la medida de lo posible y siempre que ello sea acorde con el interés superior de la niñez; y,

"IV. Preservar su identidad, incluidos el nombre, la nacionalidad y su pertenencia cultural, **así como sus relaciones familiares.**

"Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, **deberán colaborar en la búsqueda, localización y obtención de la información necesaria para acreditar o restablecer la identidad de niñas, niños y adolescentes.**

"Las Procuradurías de Protección, en el ámbito de sus respectivas competencias, orientarán a las autoridades que correspondan para que den debido cumplimiento al presente artículo.

sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, **velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea Parte.**"



"Cuando haya procesos o procedimientos que deriven en cambio de apellidos de niñas, niños y adolescentes, éstos tendrán el derecho a opinar y a ser tomados en cuenta, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.

"La falta de documentación para acreditar la identidad de niñas, niños y adolescentes no será obstáculo para garantizar sus derechos."

121. Como puede apreciarse, el Constituyente Permanente enunció de manera expresa el derecho a la identidad que debe protegerse desde el momento del nacimiento, desde luego, a través del registro inmediato y de la generación del acta correspondiente. Además, si bien la Constitución General sólo lo sugiere, los instrumentos internacionales son expresos al indicar que ese derecho a la identidad comprende el derecho humano a tener un nombre y, en la medida de lo posible, a conocer a los padres, a efecto de preservar las relaciones familiares.

122. En efecto, la identidad es un elemento esencial inherente y consubstancial al derecho al nombre y al de la personalidad jurídica que, en el caso de los menores, reviste el carácter de derecho fundamental, el cual tiene injerencia en diversas vertientes, a saber:

i) La **identidad biológica**, en la medida en que la imagen propia de la persona está determinada en buena medida por el conocimiento de sus orígenes biológicos, que contribuye a formar una identidad personal tanto física como psicológica en la que se apoya la propia estima.

ii) El **nombre**, que se encuentra expresamente tutelado en el artículo 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴¹ y el artículo 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño,⁴² y que ha sido definido en la tesis de la Primera

⁴¹ **Artículo 18. Derecho al nombre.** "Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario."

⁴² **Artículo 8.**

"1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.



Sala, de rubro: "DERECHO HUMANO AL NOMBRE. SU SENTIDO Y ALCANCE A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A LA LUZ DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.",⁴³ como "el conjunto de signos que constituyen un elemento básico e indispensable de la identidad de cada persona sin el cual no puede ser reconocida por la sociedad; este derecho está integrado por el nombre propio y los apellidos; lo rige el principio de autonomía de la voluntad, pues debe elegirse libremente por la persona misma, los padres o tutores, según sea el momento del registro; y, por tanto, no puede existir algún tipo de restricción ilegal o ilegítima al derecho ni interferencia en la decisión; sin embargo, puede ser objeto de reglamentación estatal, siempre que ésta no lo prive de su contenido esencial; incluye dos dimensiones, la primera, relativa a tener un nombre y, la segunda, concerniente al ejercicio de modificar el dado originalmente por los padres al momento del registro, por lo que, una vez registrada la persona, debe garantizarse la posibilidad de preservar o modificar el nombre y apellido; y, es un derecho no suspendible."

123. Pero, además, la importancia de ese derecho fundamental a la identidad no sólo radica en la posibilidad de conocer el nombre y el origen biológico (ascendencia), sino que, a partir de ese conocimiento, puede derivarse, en primer lugar, el derecho del menor a tener nacionalidad, además de que incide directamente en su dignidad humana, pues le permite constituir su individualidad en un escenario de relaciones familiares y sociales y, más aún, también se deriva el derecho del menor de que sus ascendientes satisfagan sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, para su desarrollo integral.

124. Todo lo anterior permite concluir que, no únicamente con base en nuestra Ley Fundamental, sino en diversas normas internacionales basadas, desde luego, en el principio del interés superior de la niñez, debe garantizarse el derecho del menor a conocer su filiación, esto es, la identidad de sus ascendientes,

"2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad."

⁴³ Tesis 1a. XXV/2012 (10a.), consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, febrero de dos mil doce, Tomo 1, página seiscientos cincuenta y tres, registro digital: 2000213.



toda vez que de esta circunstancia se deriva el derecho del infante a percibir de sus ascendientes la satisfacción de sus necesidades y a obtener así una vida digna que permita su desarrollo.

125. Y, en estos términos, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes dispone que, por virtud del derecho a la identidad, las niñas, niños y adolescentes tienen derecho, en lo que interesa, a: **1)** contar con nombre y los apellidos que les correspondan, así como a ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita; **2)** contar con nacionalidad; **3)** conocer su filiación y su origen, en la medida de lo posible; y, **4)** a preservar su identidad y sus relaciones familiares. **Prerrogativas que, desde luego, deben ser garantizadas, protegidas y materializadas por todas las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.**

126. Cabe precisar que la Primera Sala, en la ejecutoria relativa al ya citado amparo en revisión 852/2017, desarrolló el derecho a la identidad en comento conforme a las consideraciones siguientes:

- El derecho a la identidad es inherente al ser humano y tiene como sustento la dignidad humana; es un derecho indispensable para que la persona configure su individualidad (el autoconocimiento y la construcción de la imagen propia), de manera que la identidad personal es un derecho íntimamente ligado a la persona en su individualidad específica y vida privada, pero también es un derecho necesario para el ejercicio de las relaciones del individuo con la familia, la sociedad y el Estado, de manera que tiene injerencia directa en el desarrollo de vínculos en los distintos ámbitos de la vida de la persona.

- Este derecho entraña una importancia especial durante la niñez, conforme a lo cual se desarrollan otros derechos específicos, destacándose el relativo a tener un nombre, a tener un registro de nacimiento, **a conocer la propia historia filial en sus orígenes genéticos cuando ello es posible**, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la nacionalidad, **a la filiación** y a los derechos emanados de ella, como son los alimentarios y los sucesorios.



• **El derecho a la identidad se dota de contenido, entre otras hipótesis, en el momento en que se determina la filiación de una persona;** entendida ésta como un derecho humano que implica el vínculo jurídico que existe entre dos personas en la que una se identifica como descendiente de la otra, y puede darse como una consecuencia de hechos biológicos, pero también de actos o hechos jurídicos.

• La doctrina tradicional ha clasificado a la filiación de la siguiente manera: **i) la matrimonial** –vínculo que supone que el hijo fue concebido entre el padre y la madre durante su matrimonio, es decir, el momento de la concepción es determinante para la existencia de la filiación, pues existiendo matrimonio entre los padres, la filiación del hijo respecto del padre, goza de una presunción legal–; **ii) la natural** –que presupone que no hay un vínculo matrimonial entre el padre y la madre, por lo que el hijo nace fuera de matrimonio y la filiación con la madre se genera por el hecho del nacimiento, mientras que, respecto del padre, la filiación tendrá que establecerse mediante un reconocimiento que haga éste (entre otras vías, ante el oficial del Registro Civil en la partida de nacimiento), o por sentencia judicial que declare la paternidad–; y, **iii) la civil** –que se constituye a través de la adopción–.

127. Este precedente, a su vez, revela la importancia de otros dos pronunciamientos de este Alto Tribunal sobre dos aspectos atinentes a la litis que nos ocupa, a saber:

I. Al tenor del derecho de identidad, el menor de edad tiene derecho a saber quién es, cuál es su nombre, cuáles son sus orígenes y quiénes son sus padres como parte de la identidad biológica, lo que ha sido reconocido por la Primera Sala en la contradicción de tesis 430/2013,⁴⁴ en la que concluyó que **la tendencia debe ser que la filiación jurídica coincida con la filiación biológica** –aunque no siempre es posible por la realidad fáctica, como sucede en la adopción o la procreación asistida por donación de gametos, o porque el

⁴⁴ Fallada el veintiocho de mayo de dos mil catorce por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, con voto en contra del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



ordenamiento jurídico hace prevalecer otros intereses que considera jurídicamente relevantes, como cuando se privilegia un estado de familia consolidado en el tiempo—. Fallo que dio lugar a las tesis cuyos rubros son del tenor literal siguiente: "FILIACIÓN. FORMA EN QUE OPERAN LOS PRINCIPIOS RECTORES EN LA MATERIA APLICADOS A CASOS CONCRETOS."⁴⁵ y "FILIACIÓN. ALCANCES Y LÍMITES DEL PRINCIPIO DE VERDAD BIOLÓGICA."⁴⁶

⁴⁵ Tesis 1a. CCCXXI/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, septiembre de dos mil catorce, Tomo I, página quinientos setenta y ocho, registro digital: 2007456, que dice:

"FILIACIÓN. FORMA EN QUE OPERAN LOS PRINCIPIOS RECTORES EN LA MATERIA APLICADOS A CASOS CONCRETOS. Esta Primera Sala ha reconocido la existencia de principios rectores en materia de filiación que necesariamente informan la regulación de acciones como la de investigación y reconocimiento de paternidad. Entre estos principios se encuentran, de manera ejemplificativa y no limitativa, la no discriminación entre hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio, la verdad biológica, la incompatibilidad entre filiaciones contrapuestas y, de manera preeminente, la protección del interés del hijo. Al respecto, debe tenerse presente que es un derecho del hijo tener su filiación correspondiente, y no una mera facultad de los padres hacerlo posible. Ahora bien, la calificación de estos valores como principios no es gratuita, ya que su protección y reconocimiento presupone que sus exigencias normativas entrarán en conflicto con otras en casos concretos, supuesto en el que será necesario desarrollar un ejercicio de ponderación para articular el resultado de su aplicación conjunta. En este sentido, los alcances que se le otorguen al derecho a la identidad biológica de una persona en un caso específico, máxime cuando se trata de un menor, tendrán que estar siempre dirigidos a atender su interés; no podrán desvincularse de las circunstancias particulares y podrán variar en la medida en la que varíen los principios en conflicto."

⁴⁶ Tesis 1a. CCCXXI/2014 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, septiembre de dos mil catorce, Tomo I, página quinientos setenta y siete, registro digital: 2007455, que dice:

"FILIACIÓN. ALCANCES Y LÍMITES DEL PRINCIPIO DE VERDAD BIOLÓGICA. El artículo 7, numeral 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, consagra el derecho a conocer a sus padres en la medida de lo posible; por su parte, el artículo 8, numeral 1, de la propia convención, dispone que los Estados Parte se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, así como su nacionalidad, nombre y relaciones familiares, de conformidad con la ley y sin injerencias ilícitas. Lo anterior implica que cuando la realidad de un vínculo biológico no se refleja en el plano jurídico, debe reconocerse el derecho de la persona (sea mayor o menor de edad) a lograr el estado de familia que corresponde con su relación de sangre y, para ello, deberá contar con las acciones pertinentes, tanto para destruir un emplazamiento que no coincida con dicho vínculo como para obtener el que logre la debida concordancia. En este sentido, la filiación constituye un derecho del hijo y no una facultad de los padres a hacerlo posible, por lo que la tendencia es que la filiación jurídica coincida con la filiación biológica; sin embargo, dicha coincidencia no siempre es posible, bien por la propia realidad del supuesto de hecho, o porque el ordenamiento hace prevalecer en el caso concreto otros intereses que considera jurídicamente más relevantes. Así, en el primer grupo de supuestos se encuentran, ejemplificativamente, la filiación adoptiva y las procreaciones asistidas por donación de gametos; en estos casos, la propia legislación establece la filiación sin que exista el vínculo genético. El segundo



II. El tipo de filiación que se produce fuera del matrimonio; sobre la cual la propia Primera Sala se ha pronunciado sobre la **igualdad entre la filiación matrimonial y extramatrimonial**, desde luego, en relación con los niños y las niñas, toda vez que, al fallar el amparo directo en revisión 1446/2016,⁴⁷ estableció que, aunque no tiene consagración constitucional expresa, deriva de una interpretación sistemática de los derechos humanos a la igualdad, no discriminación y protección de la familia; sobre todo porque ese derecho se encuentra expresamente tutelado en el artículo 17.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que dispone que "La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo", así como en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece la equiparación de la filiación matrimonial y extramatrimonial.⁴⁸

128. Y así, **este derecho tiene como finalidad evitar un trato diferenciado de los hijos en base al estatus marital o su ausencia al momento de su nacimiento**, por lo que no hay duda respecto a que el Estado Mexicano debe evitar un trato diferenciado injustificado de los hijos con base en el estatus marital de sus padres o su ausencia al momento de su nacimiento, según quedó reconocido en la tesis de la Primera Sala, de rubro: "FILIACIÓN MATRIMONIAL Y EXTRAMATRIMONIAL. SU IGUALDAD DERIVA TANTO DE UNA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA IGUALDAD, A LA NO DIS-

lo conforman, por ejemplo, algunas de las normas que se ocupan de la determinación extrajudicial de la filiación o que privilegian un estado de familia consolidado en el tiempo, dando preeminencia a la estabilidad de las relaciones familiares y a la seguridad jurídica en aras del propio interés superior del menor."

⁴⁷ Por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, con voto en contra de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

⁴⁸ **Artículo 25.**

"1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

"2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. **Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.**"



CRIMINACIÓN Y A LA PROTECCIÓN DE LA FAMILIA, COMO DEL PARÁMETRO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.⁴⁹

129. Pues bien, debe atenderse a la regulación que sobre el reconocimiento de los hijos y las actas de nacimiento prevé el Código Civil para el Estado de Veracruz, en la que se encuentra el artículo 319, que expresamente dispone que el hijo reconocido tiene derecho: **i)** a llevar el apellido del que lo reconoce; **ii)** a ser alimentado por éste; y, **iii)** a percibir la porción hereditaria y los alimentos que fije la ley. Siendo que, desde luego, el reconocimiento se materializa, en principio y entre otras formas, a través del acta derivada del registro inmediato al nacimiento ante el oficial del Registro Civil.

130. En efecto, adquieren relevancia los términos en que se expide la partida de nacimiento –dado que la norma impugnada cobra aplicación precisamente en esa etapa–, por lo que debe atenderse al contenido de los artículos 48, 685 y 686 del propio Código Civil para el Estado de Veracruz, que dicen:

"Artículo 48. Las hijas e hijos nacidos fuera de matrimonio llevarán el nombre o nombres que les impongan quien o quienes hagan el reconocimiento, seguidos del primer apellido de la madre y el del padre en el orden que éstos acuerden.

"Si solamente hace el reconocimiento la madre o el padre, llevarán los dos apellidos de quien haga el reconocimiento."

"Artículo 685. Cuando el nacido fuere presentado como hijo de matrimonio, **se asentarán los nombres, domicilio, nacionalidad y edad de los padres**; los nombres, domicilio y nacionalidad de los abuelos y los de quienes hubieren hecho la presentación.

"Los testigos de que habla el artículo 690 declararán también acerca de la nacionalidad de los padres y de los abuelos del presentado al registro."

⁴⁹ Tesis 1a. LXX/2018 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, junio de dos mil dieciocho, Tomo II, página novecientos sesenta y tres, registro digital: 2017166.



"Artículo 686. El padre y la madre están obligados a reconocer a sus hijas e hijos.

"Cuando no estén casados, el reconocimiento se hará concurriendo los dos personalmente o a través de sus representantes ante el Registro Civil. En el caso de la concurrencia de sólo uno de los padres, se estará a lo previsto en el artículo 48.

"La investigación tanto de la maternidad como de la paternidad, podrá hacerse ante los tribunales de acuerdo con las disposiciones relativas de este código.

"Además de los nombres de los padres, se hará constar en el acta de nacimiento su nacionalidad, edad, ocupación y domicilio."

131. Conforme a estos preceptos, el legislador impone como obligación expresa que tanto los padres como las madres reconozcan a sus hijos e hijas; sobre lo cual se actualizan los supuestos siguientes:

- Cuando el nacido se presente como hijo de matrimonio, **se asentarán en el acta de nacimiento los nombres, domicilio, nacionalidad y edad de los padres,** entre otros datos.

- Cuando el nacido se presenta como hijo nacido fuera de matrimonio también **se asentarán los nombres, domicilio, nacionalidad, edad y ocupación de los padres.**

- Tratándose de hijas e hijos presentados fuera de matrimonio, llevarán el primer apellido de los padres que lo reconozcan o, en el caso de que sólo uno de ellos lo haga, llevarán los dos apellidos de éste.

132. Más aún, en este último caso de **hijas e hijos nacidos fuera del matrimonio**, existen normas específicas sobre el reconocimiento, entre ellas, los artículos 299 y 302 del Código Civil para el Estado de Veracruz, que dicen:

"Artículo 299. El reconocimiento de un hijo nacido fuera de matrimonio, deberá hacerse de alguno de los modos siguientes:



"I. En la partida de nacimiento, ante el encargado del Registro Civil;

"II. Por acta especial ante el encargado;

"III. Por escritura pública;

"IV. Por testamento;

"V. Por confesión judicial directa y expresa."⁵⁰

"**Artículo 302.** El hijo de hombre o mujer casados, habido durante el matrimonio con persona distinta del cónyuge, **podrá ser reconocido por los progenitores**, sin perjuicio de lo que al respecto prevean los Códigos Civil y Penal del Estado."

133. Estas disposiciones permiten el reconocimiento de un hijo nacido fuera del matrimonio, que también se materializa en la partida de nacimiento ante el encargado del Registro Civil (o, en su defecto, por acta especial ante el encargado, por escritura pública, por testamento o por confesión judicial directa y expresa). **Y, más aún, establece, al menos como posibilidad, que la hija o hijo nacido de un hombre o una mujer casados, y de otra persona distinta del cónyuge, sea reconocido por los progenitores; pero indica como salvedad lo que establezcan otros preceptos de la legislación local.**

134. Y así se configura la hipótesis específica a que se refiere el **artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz**,⁵¹ **que constituye la norma impugnada** y que es del contenido literal que se reproduce a continuación:

⁵⁰ Cabe precisar que por decreto de reforma publicado en la Gaceta Oficial del Estado el dieciocho de diciembre de dos mil veinte, **fue derogada la fracción II de esta disposición legal.**

⁵¹ Que en su texto anterior al decreto de reforma impugnado disponía:

"**Artículo 687.** En ninguna circunstancia se permitirá que se consigne en el acta, como progenitor, a quien, hombre o mujer, haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción, a no ser que previamente se hayan realizado las circunstancias de excepción a que se refiere el artículo 315; observándose, además, en todo caso, lo dispuesto por los artículos 311 y 312."



"Artículo 687. En atención al interés superior de la infancia, en ninguna circunstancia se permitirá que se consigne en el acta como progenitor, a quien, hombre o mujer, haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción, teniendo, además, en consideración las circunstancias de excepción a que se refiere el artículo 315."

135. Al respecto, es de destacarse que, en el proceso legislativo respectivo, específicamente en la **exposición de motivos de la iniciativa** de decreto de reforma presentada el doce de mayo de dos mil veinte por la diputada Mónica Robles Barajas, integrante del grupo legislativo del Movimiento Regeneración Nacional, no se expuso razón alguna de la propuesta, sino que únicamente se puso a consideración el texto ya reproducido.

136. Mientras que el dictamen de la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales de veinticinco de mayo de dos mil veinte, en lo que interesa, estableció lo siguiente:

"... XXVIII. Que, en cuanto al artículo 687 del documento que se estudia, se actualiza su contenido, toda vez que establece referencias a sus correlativos 311 y 312 que actualmente se encuentran derogados, **y se reforma su contenido atendiendo de igual forma, al interés superior del menor. ...**"

137. Finalmente, el acta de la tercera sesión ordinaria del segundo periodo de sesiones ordinarias de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, levantada el veintiocho de mayo de dos mil veinte, no contiene discusión alguna sobre la norma en comento, pues el decreto se aprobó en lo general en términos del artículo 127 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado,⁵² sin que se hiciera reserva alguna.

138. Así, se aprecia que, a través de la disposición impugnada, **el legislador expresamente prohíbe que se asiente en el acta el nombre del progenitor**

⁵² **"Artículo 127. La votación de los dictámenes en lo general será nominal. Aprobado un dictamen en lo general, los artículos no reservados se tendrán por aprobados.**

"De no aprobarse un dictamen en lo general, la asamblea decidirá, en votación económica, si se devuelve el proyecto a la comisión dictaminadora para que lo modifique o si la iniciativa contenida en el dictamen se tiene por desechada."



–ya sea hombre o mujer– que, en la época de la concepción o en el momento del nacimiento, haya estado casado con otra persona, salvo que se configure el supuesto a que se refiere el artículo 315 del propio Código Civil para el Estado de Veracruz, es decir, que exista una previa investigación por parte del hijo o sus descendientes en la que quede acreditado, por cualquier medio de prueba, la maternidad o paternidad; siendo conveniente reproducir ciertas disposiciones del propio ordenamiento legal que guardan relación con esta hipótesis de excepción, a saber:

"Artículo 315. Está permitido al hijo nacido fuera del matrimonio y a sus descendientes, investigar la maternidad o la paternidad, las cuales pueden acreditarse por cualquiera de los medios de prueba."

"Artículo 318. Las acciones de investigación de paternidad o maternidad, sólo pueden intentarse durante la vida de los padres; y sólo competen al hijo, y a falta de éstos a sus descendientes.

"Si los padres hubieran fallecido durante la menor edad del hijo, la acción puede intentarse antes de que se cumplan cuatro años de la mayor edad de éste, y se ejercitará contra el representante de la sucesión del presunto padre o de la presunta madre.

"El Ministerio Público podrá ejercitar la acción de investigación de paternidad o maternidad, en los casos de la fracción I del artículo 314; pero sólo dentro de los términos y contra las personas que se indican en los párrafos anteriores."

139. En esa virtud, aunque la legislación local en análisis impone como deber de todos los progenitores reconocer a sus hijos –ya sea dentro o fuera del matrimonio– y, todavía más, prevé la posibilidad de que los padres o madres que, estando casados, tengan un hijo o una hija con persona distinta de su cónyuge, reconozcan a ese hijo o hija, lo cierto es que en este último caso impide que se asiente en el acta el nombre del progenitor que, en la época de la concepción o en el momento del nacimiento, haya estado casado con otra persona, hasta en tanto no se desarrolle la acción de investigación de paternidad o maternidad.



140. De lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno sostiene que **el artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz, es violatorio del derecho a la identidad apreciado desde el principio del interés superior de la infancia**, en la medida en que priva a los menores de las prerrogativas que lo integran como son el derecho al nombre, a la identidad biológica y a los que derivan de la filiación; siendo que, incluso, se aprecia hasta cierta antinomia pues, se insiste, el propio ordenamiento permite el reconocimiento de hijos nacidos de relaciones extramatrimoniales.

141. En efecto, es de reiterarse que el artículo 4, párrafo séptimo, de la Constitución General establece que, por virtud del derecho a la identidad, toda persona tiene derecho **"a ser registrada de manera inmediata"**, mientras que la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 7, dispone que **"El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres"** y, en su artículo 8o., indica que "los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño **a preservar su identidad**, incluidos la nacionalidad, **el nombre y las relaciones familiares"**. Y, en esos términos, las mismas normas imponen al Estado la obligación de garantizar estos derechos a través del contenido de la legislación nacional, así como del restablecimiento de los elementos de su identidad cuando un niño sea privado ilegalmente de ellos.

142. En ese tenor, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reitera ese derecho a la identidad conforme al cual las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser inscritos en el Registro Civil respectivo **de forma inmediata y gratuita a su nacimiento, desde luego, con nombre y los apellidos que les correspondan**, pues la intención es que quede constancia de su filiación y de su origen, en la medida de lo posible, preservando su identidad y sus relaciones familiares.

143. Así, es claro que aunque la Constitución Federal sólo ordene el registro inmediato del nacimiento de los niños y niñas, lo cierto es que éste debe entenderse como un registro completo que satisfaga el principio del interés superior del menor y, en esos términos, deberá cumplir con los estándares del derecho a la identidad que ya han sido analizados y desarrollados en la primera parte de este



apartado, a saber, el derecho humano a tener un nombre y, en la medida de lo posible, a conocer a los padres, a efecto de preservar las relaciones familiares.

144. De ahí que, para que queden satisfechos estos derechos al nombre y a la identidad biológica, se insiste, de manera inmediata al nacimiento, **es necesario que en las actas quede registrado, hasta donde sea posible, el nombre de los progenitores –siempre que no sea imposible por la realidad fáctica o porque se hagan prevalecer otros intereses–, a efecto de que se materialice el reconocimiento del menor y se integre el nombre con los apellidos que le correspondan, sin que sea válido imponer algún tipo de restricción o interferencia en la decisión del reconocimiento.**

145. Sin embargo, el legislador estatal, mediante la norma en estudio, condiciona la posibilidad de que se consigne en el acta el nombre del progenitor que hubiere estado casado con otra persona en el tiempo de la concepción o del nacimiento, a que previamente se ejerza la acción de reconocimiento de paternidad o maternidad, lo que, desde luego, limita el derecho a la identidad del menor tanto en la vertiente del nombre como de la identidad biológica, porque impide que tenga un reconocimiento jurídico expedito de su filiación –al menos con uno de sus progenitores, pero, incluso, en algún caso, podría configurarse la consecuencia respecto de ambos–, lo que le priva de su identificación familiar y social, pues le prohíbe adquirir un registro de su verdadero origen biológico, aunque sea de manera temporal.

146. Esto es, el precepto en análisis, al señalar que **"en ninguna circunstancia se permitirá que se consigne en el acta como progenitor, a quien, hombre o mujer, haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción"**, proscribire el reconocimiento de la filiación de un menor que se encuentra en esta situación y, por ende, le priva del nombre que conforme a su origen biológico le corresponde. Proscripción que, además, repercute en el desconocimiento de otras prerrogativas específicas como lo son conocer la propia historia filial en sus orígenes genéticos, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la nacionalidad e, incluso, los alimentarios y los sucesorios.

147. Asimismo, este Alto Tribunal considera que **el artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz también es violatorio del derecho a**



la igualdad, porque otorga un trato desigual a la filiación matrimonial y a la extramatrimonial.

148. Ciertamente, a partir del contenido normativo se aprecia una diferencia de trato entre dos situaciones, porque, al establecer una limitante para que se asiente en el acta de nacimiento el nombre del progenitor que, estando casado, tenga un hijo o una hija con persona distinta de su cónyuge –hasta en tanto no se desarrolle la acción de investigación de paternidad o maternidad–, distingue entre hijos nacidos de un matrimonio y aquellos que nacidos de una relación mantenida estando vigente un vínculo matrimonial con otra persona. Siendo que, además, se trata de sujetos comparables, pues tanto unos como otros son menores (niños y niñas) con un origen biológico y con derecho al reconocimiento de sus progenitores desde el momento de su nacimiento –en la medida de lo posible–, específicamente, a través del acta derivada del registro inmediato.

149. En este contexto, a efecto de determinar bajo qué escrutinio se analizará la disposición en estudio, es de destacarse que el **estricto** se realiza cuando la norma emplea como indicador del trato distintivo uno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1 de la Constitución General o cualquier otro que atente contra la dignidad humana,⁵³ mientras que el **test ordinario de razonabilidad** se desarrolla en aquellos casos en los que la diferencia de trato no tiene como base alguno de esos criterios.

150. Así, este Alto Tribunal sostiene que el **enunciado normativo controvertido debe ser analizado bajo un examen estricto**, ya que el parámetro de distinción, a saber, si los hijos nacieron dentro del matrimonio o fuera de él, revela que

⁵³ Conforme a las jurisprudencias **1a./J. 66/2015 (10a.)**, de rubro: "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, octubre de dos mil quince, Tomo II, página mil cuatrocientos sesenta y dos, registro digital: 2010315; **1a./J. 37/2008**, de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de dos mil ocho, página ciento setenta y cinco, registro digital: 169877; entre otras.



el trato diferenciado se da por condición social, lo que constituye una categoría sospechosa en términos del último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal, pues está relacionado con características o atributos en las personas que han sido históricamente excluidos o marginados. Sobre todo, porque se trata de una norma que incide en la situación de los menores de edad, lo que refuerza la necesidad de un escrutinio estricto al tenor de la jurisprudencia del Tribunal Pleno, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES."⁵⁴

151. Y, en consecuencia, la norma será sometida al análisis a que se refiere la jurisprudencia de la Primera Sala, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."⁵⁵

⁵⁴ Jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 34, septiembre de dos mil dieciséis. Tomo I, página diez, registro digital: 2012592, que dice:

"INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos –todos– esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento."

⁵⁵ Jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 25, diciembre de dos mil quince, Tomo I, página ciento nueve, registro digital: 2010595, que dice:

"CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO. La constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa debe



esto es, se analizará si la diferencia de trato: **1)** cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, si persigue un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible; **2)** está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, que esté totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos; y, **3)** que sea la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

152. En primer lugar, **por lo que hace a la exigencia de que la distinción persiga una finalidad u objetivo constitucionalmente importante y claro**, este Tribunal Pleno considera que, aun cuando la norma impugnada expresamente señala que el mandato que contiene se expide "en atención al interés superior de la infancia", lo cierto es que no se aprecia que, efectivamente, la prohibición de que se asiente en el acta de nacimiento el nombre del progenitor que, estando casado, tenga un hijo o una hija con persona distinta de su cónyuge, constituya una medida consistente con los derechos o debido desarrollo del menor.

153. Ciertamente, como ha quedado expuesto, el conocimiento de la identidad, tratándose de los menores, se constituye como un derecho humano de especial relevancia en virtud del cual un niño o niña adquiere su nombre derivado de su filiación y, al mismo tiempo, conoce su ascendencia, tiene incidencia en su nacionalidad, en su dignidad humana (individualidad), y en su desarrollo personal en un escenario de relaciones familiares y sociales; además de que repercute en el derecho del menor de que sus ascendientes satisfagan sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento.

analizarse a través de un escrutinio estricto, pues para estimarse constitucionales requieren de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta. Para ello, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional."



154. Así, es claro que, contrariamente a lo que estableció el legislador, la norma impugnada no encuentra una justificación, menos aún, de orden relevante, en el principio del interés superior de la niñez, pues conforme a éste debe garantizarse el derecho del menor a que se reconozca su filiación a través de la identificación de sus ascendientes biológicos –en la medida de lo posible–, siendo que dicha norma, al contrario, impone una limitación a ese reconocimiento, pues exige que previamente se sustancie el juicio de investigación de paternidad o maternidad.

155. Más aún, tampoco puede considerarse que el precepto en estudio encuentra su justificación en el principio de protección a la familia que establece el artículo 4o., párrafo primero, de la Constitución General,⁵⁶ toda vez que este principio supera la concepción tradicional de familia –integrada por los cónyuges o concubinos y los hijos haciendo una vida en convivencia en el mismo hogar–, dado que ésta ha mutado, como lo reconoció el Tribunal Pleno en la tesis de rubro: "MATRIMONIO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ALUDE A DICHA INSTITUCIÓN CIVIL NI REFIERE UN TIPO ESPECÍFICO DE FAMILIA, CON BASE EN EL CUAL PUEDA AFIRMARSE QUE ÉSTA SE CONSTITUYE EXCLUSIVAMENTE POR EL MATRIMONIO ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER."⁵⁷

⁵⁶ **"Artículo 4. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia."**

⁵⁷ Tesis P. XXI/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página ochocientos setenta y ocho, registro digital: 161267, que dice: "MATRIMONIO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ALUDE A DICHA INSTITUCIÓN CIVIL NI REFIERE UN TIPO ESPECÍFICO DE FAMILIA, CON BASE EN EL CUAL PUEDA AFIRMARSE QUE ÉSTA SE CONSTITUYE EXCLUSIVAMENTE POR EL MATRIMONIO ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER. El artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene diversos aspectos, entre los que se encuentran la igualdad ante la ley del hombre y la mujer; la protección a la familia, correspondiendo a la ley establecer lo relativo a su organización y desarrollo; y el derecho de las personas a decidir el número y espaciamiento de sus hijos, en forma libre, responsable e informada; sin que tal protección constitucional aluda ni defina a la institución civil del matrimonio, por lo que deja esa atribución normativa al legislador ordinario. Esto es, la Constitución Federal no se refiere o limita a un tipo específico de familia como podría ser la nuclear –conformada por padre, madre e hijos– con base en la cual se pudiera afirmar que ésta se constituye exclusivamente por el matrimonio entre un hombre y una mujer y, mucho menos, que sólo se proteja a la familia que surge de dicha institución, **toda vez que en un Estado democrático de derecho, en el que el respeto a la pluralidad es parte de su esencia, debe entenderse protegida constitucionalmente la familia como realidad social, a efecto de cubrir todas sus formas y manifestaciones**



156. Y, en este tenor, la complejidad de las relaciones humanas ha llevado a situaciones no tradicionales que, en el escenario que se analiza, provoca que la protección a la familia abarque no sólo a la que se integra con el matrimonio, sino también filiaciones derivadas de relaciones extramatrimoniales.

157. Sobre todo porque, a diferencia de otros tiempos en los que se daba preeminencia a la institución del matrimonio y a la dignidad de los cónyuges –protegiéndolos de escándalos y pugnando siempre por su conservación–, la realidad actual exige la tutela de la infancia ante todo, lo que, incluso, está reflejado en el texto de la Carta Magna, dadas las reformas constitucionales que han primado al principio del interés superior del menor y a la protección de su identidad, por lo que no existe razón alguna que provoque o justifique una consecuencia en contra del menor de tal magnitud que le impida obtener el registro de su nacimiento de manera inmediata y bajo la identidad que efectivamente le corresponde –hasta donde sea posible–; máxime que así lo ordenan los artículos 4o., párrafo séptimo, de la Constitución General, 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y 19 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

158. Así, **este Tribunal Pleno no encuentra alguna finalidad objetiva y constitucionalmente relevante** que permita al legislador establecer un trato desigual entre las filiaciones matrimoniales y las extramatrimoniales, en lo relativo al derecho de identidad de los menores y, por ende, de ser reconocido desde su nacimiento por sus progenitores biológicos, se insiste, hasta donde sea posible.

159. En ese tenor, ni siquiera es el caso de analizar el segundo y el tercero de los pasos del escrutinio apuntado.

160. Cabe precisar que la conclusión alcanzada no descansa en el hecho de que siempre y necesariamente deba darse preeminencia al reconocimiento del

en cuanto realidad existente, alcanzando a dar cobertura a aquellas familias que se constituyan con el matrimonio; con uniones de hecho; con un padre o una madre e hijos; o bien, por cualquier otra forma que denote un vínculo similar."



vínculo biológico, pues no se soslaya que este Alto Tribunal, en particular la Primera Sala, ha determinado supuestos en los que reconoce la filiación jurídica al margen de la existencia de un vínculo biológico, ya sea porque así lo exige la realidad fáctica –en el caso de la adopción o de la reproducción asistida– o porque el ordenamiento jurídico hace prevalecer otros intereses que considera jurídicamente relevantes –como la estabilidad de las relaciones familiares–.

161. Empero, en lo que sí encuentra cimiento el vicio de inconstitucionalidad es en el hecho de que la norma prohíbe de manera absoluta que en un inicio se haga el reconocimiento de hijos procreados por hombres o mujeres casados con personas distintas de su cónyuge, lo que conlleva que, aun en los casos en que sea fáctica y volitivamente posible y sin que exista algún otro interés relevante en relación con la situación del menor, no pueda darse ese reconocimiento hasta que no se sustancie el juicio de investigación de paternidad o maternidad.

162. Por tanto, el **artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz** es inconstitucional, ya que, al proscribir la posibilidad de asentar en el acta de nacimiento como progenitor al padre o madre que haya estado casado con otra persona en la época de la concepción o del nacimiento, atenta contra el derecho de identidad apreciado a partir del principio del interés superior del menor, así como contra el derecho a la igualdad y no discriminación; **de ahí que se declara su invalidez.**

163. En resumen, en atención a todo lo expuesto a lo largo de este considerando, se concluye que los artículos 48 –con la salvedad a la que se hará referencia a continuación–, 77, 92, fracción XI, 98, 100, 132, 139, 139 Ter, 141, 142, 144, 145 –con las salvedades a las que se hará referencia a continuación– 148, 151, 241, 242 TER, 252 BIS, 254 SEPTIES, y 725 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **son acordes al Texto Constitucional –por lo que se reconoce su validez–**; mientras que los artículos 47, específicamente en el enunciado normativo que indica "su madre o su padre", 48, párrafo primero, específicamente en el enunciado normativo que indica "de la madre y el del padre", 75, específicamente en el enunciado normativo que indica "un solo hombre y de una sola mujer", 145, párrafo tercero, específicamente en el enun-



ciado normativo que indica "con la madre y el padre", y penúltimo, primera parte, y 687 del mismo ordenamiento legal **resultan violatorios de derechos fundamentales –por lo que procede declarar su invalidez–**.

VI. Efectos

164. Conforme a los artículos 41, fracción IV, y 42, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁵⁸ aplicables al presente medio de control en términos del artículo 73 del propio ordenamiento,⁵⁹ **se impone declarar la invalidez del artículo 145, penúltimo párrafo, del Código Civil del Estado de Veracruz**, ante la ausencia de consulta a las personas con discapacidad; sobre lo cual, a efecto de que se genere una consecuencia acorde a la eficacia de ese derecho humano, esa declaración de invalidez no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle la consulta correspondiente cumpliendo con los parámetros establecidos en esta determinación y, con base en sus resultados, emita la disposición que corresponda.

165. También **procede declarar la invalidez de los artículos 47, específicamente en el enunciado normativo que indica "su madre o su padre", 48, párrafo primero, específicamente en el enunciado normativo que indica "de la**

⁵⁸ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

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

Artículo 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."

⁵⁹ **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



madre y el del padre", y 145, párrafo tercero, específicamente en el enunciado normativo que indica "con la madre y el padre", del Código Civil para el Estado de Veracruz, derivado de que reiteran la exclusión de la figura del matrimonio de las parejas del mismo sexo.

166. Y, con apoyo en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.",⁶⁰ **procede extender la declaratoria de invalidez al artículo 75 del Código Civil para el Estado de Veracruz, en la porción normativa que indica "un solo hombre y de una sola mujer"**, por tratarse de una cuestión de concepto estrechamente relacionada con las porciones normativas impugnadas y declaradas inválidas conforme al párrafo que antecede.

167. De igual forma, en la interpretación y aplicación de las porciones normativas que refieran relaciones entre "un solo hombre y una sola mujer" y "como marido y mujer" o similares y equivalentes, contenidas en diversos preceptos del Código Civil para el Estado de Veracruz y otros ordenamientos estatales vinculados tanto con el matrimonio como con el concubinato (comprendido en el libro primero, título IV, capítulo IV-A, del código); deberá entenderse que estas instituciones involucran a dos personas del mismo o de diferente sexo.

168. Finalmente, también **se impone declarar la invalidez del artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz**, dado el trato discriminatorio y la violación al derecho de identidad que implica la prohibición de asentar los nombres de los progenitores en las actas de nacimiento de las hijas e hijos nacidos de relaciones extramatrimoniales.

169. La invalidez de las normas declarada en este considerando, con fundamento en el artículo 45 de la propia Ley Reglamentaria de las Fracciones I y

⁶⁰ Jurisprudencia P./J. 53/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página mil quinientos sesenta y cuatro, registro digital: 164820.

⁶¹ **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶¹ no tendrá efectos retroactivos y **surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es **procedente y parcialmente fundada** la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

SEGUNDO.—Se **reconoce la validez** de los artículos 48 –con la salvedad precisada en el punto resolutive tercero–, 77, 92, fracción XI, 98, 100, 132, 139, 139 ter, 141, 142, 144, 145 –con las salvedades precisadas en el punto resolutive tercero–, 148, 151, 241, 242 TER, 252 BIS, 254 SEPTIES y 725 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto Número 569, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de junio de dos mil veinte; en la inteligencia de que, en la interpretación y aplicación de las porciones normativas "un solo hombre y una sola mujer" y "como marido y mujer" o similares y equivalentes, contenidas en diversos preceptos del código impugnado y en otros ordenamientos de la propia entidad federativa, vinculados tanto con el matrimonio como con el concubinato (comprendido en el libro primero, título IV, capítulo IV-A de ese código), deberán entenderse que estas instituciones involucran a dos personas del mismo o diferente sexo, de conformidad con los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se **declara la invalidez** de los artículos 47, en su porción normativa "su madre o su padre", 48, párrafo primero, en su porción normativa "de la madre y el del padre", 145, párrafos tercero, en su porción normativa "con la

⁶¹La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



madre y el padre", y penúltimo, y 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados mediante el Decreto Número 569, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de junio de dos mil veinte y, por extensión, la de su diverso artículo 75, en su porción normativa "un solo hombre y de una sola mujer", las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos de los considerandos quinto y sexto de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa salvo por la procedencia respecto del artículo 132, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales salvo por la procedencia respecto del artículo 132, Piña Hernández salvo por la procedencia respecto del artículo 132, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales salvo el artículo 151, párrafo segundo, en su porción normativa "de la y el cónyuge", Piña Hernández salvo el artículo 151, párrafos primero, en su porción normativa "la cónyuge no esté embarazada", y segundo, en su porción normativa "de la y el cónyuge", Ríos Farjat salvo el artículo 151, párrafo segundo, en su porción normativa "de la y el cónyuge", Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea salvo el artículo 151, párrafos primero, en su porción normativa "la cónyuge no esté embarazada", y segundo, en su porción normativa "de la y el cónyuge", respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema A, subapartado II, consistente en reconocer la validez de los artículos 48, salvo su párrafo primero, en su porción normativa "de la madre y el del padre", 77, 92, fracción XI, 98, 100, 132, 141, 142, 144, 145 salvo sus párrafos tercero, en su porción normativa "con la madre y el padre", y penúltimo, 148, 151, 241, 242 TER, 252 BIS, 254 SEPTIES y 725 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto Número 569, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de junio de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema A, subapartado III, y sexto, relativo a los efectos, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 139 y 139 TER del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 569, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de junio de dos mil veinte y en determinar que, en la interpretación y aplicación de las porciones normativas "un solo hombre y una sola mujer" y "como marido y mujer" o similares y equivalentes, contenidas en diversos preceptos del código impugnado y en otros ordenamientos de la propia entidad federativa, vinculados tanto con el matrimonio como con el concubinato (comprendido en el libro primero, título IV, capítulo IV-A de ese código), deberán entenderse que estas instituciones involucran a dos personas del mismo o diferente sexo.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con precisiones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema A, subapartado I, consistente en declarar la invalidez del artículo 47, en su porción normativa "su madre o su padre", del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 569, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de junio de dos mil veinte. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema A, subapartado II, consistente en declarar la invalidez del artículo 48, párrafo primero, en su porción normativa "de la madre y el del padre", del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 569, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa, por la interpretación conforme, y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema A, subapartado II, consistente en declarar la invalidez del artículo 145, párrafo tercero, en su porción normativa "con la madre y el



padre", del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 569, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra, por la interpretación conforme de la referida porción normativa.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat por razones adicionales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema A, subapartado II, consistente en declarar la invalidez del artículo 145, párrafo penúltimo, del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 569, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de junio de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones del examen de igualdad, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de ciertas consideraciones y por razones distintas y adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de ciertas consideraciones y por razones distintas y adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema B, consistente en declarar la invalidez del artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 569, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de junio de dos mil veinte. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando



sexto, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión, del artículo 75, en su porción normativa "un solo hombre y de una sola mujer", del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de treinta de mayo de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 12/2011 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 875, con número de registro digital: 161270.

La tesis de jurisprudencia de rubro: "ALIMENTOS. LOS EX CONCUBINOS TIENEN DERECHO A ALIMENTOS DESPUÉS DE TERMINADA LA RELACIÓN DE CONCUBINATO, EN LOS MISMOS TÉRMINOS QUE LO TIENEN LOS EX CÓNYUGES (LEGISLACIONES DE TAMAULIPAS, GUERRERO Y DISTRITO FEDERAL, APLICADAS EN LOS CASOS CONTENDIENTES)." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave 1a./J. 83/2012 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 653, con número de registro digital: 2003218.

Las tesis aisladas de rubros: "CONCUBINATO. SU DEFINICIÓN Y DIFERENCIAS CON EL MATRIMONIO." y "CONCUBINATO. PARA DEMOSTRARLO BASTA CON QUE SE ACREDITE QUE LOS CONCUBINOS HAYAN VIVIDO EN COMÚN DE FORMA CONSTANTE Y PERMANENTE POR UN PERIODO MÍNIMO DE DOS



AÑOS, O BIEN, QUE TENGAN UN HIJO EN COMÚN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES)." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con los números de identificación 1a. CCCXVI/2015 (10a.) y XXX.3o.6 C (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas y 25 de enero de 2019 a las 10:26 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1646; y 62, Tomo IV, enero de 2019, página 2376, con números de registro digital: 2010270 y 2019067, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 47/2015 (10a.), 1a./J. 84/2015 (10a.), 1a./J. 86/2015 (10a.), P./J. 25/2016 (10a.) y aislada 2a. X/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas, 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 21, Tomo I, agosto de 2015, página 394; 25, Tomo I, diciembre de 2015, páginas 186 y 187; 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65; y 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1394, con números de registro digital: 2009726, 2010676, 2010677, 2012802 y 2013789, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de octubre de 2022 a las 10:24 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 17 de octubre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldivar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020, promovidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública de treinta de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada, en las que se analizaron diversas disposiciones del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Particularmente, en el **tema A**, se analizó la constitucionalidad de diversas normas de las cuales se desprende que la institución del matrimonio sólo puede celebrarse entre un hombre y una mujer, excluyendo a las parejas del mismo sexo. Por su parte, en el **tema B**, se estudió la constitucionalidad del artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz, en relación con el impedimento ahí contenido para que se asiente en el acta de nacimiento al progenitor, hombre o mujer, que haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción.



Si bien estoy totalmente de acuerdo con el sentido de la sentencia, formulo el presente voto concurrente para apartarme de diversas consideraciones que sustentan la decisión. Al respecto, mis objeciones consisten en que: **I.** Respecto del **tema A**, estimo que se debió analizar con mayor profundidad y como cuestión preferente la violación al derecho a la igualdad y no discriminación, tal como se desprende de la doctrina constitucional de la Primera Sala en la materia; y, **II.** Respecto del **tema B**, considero que el análisis debió partir y centrarse en un test de proporcionalidad a la luz del derecho a la identidad y el interés superior de la infancia, resultando innecesario –desde mi perspectiva– el análisis realizado en la sentencia en torno al derecho a la igualdad y no discriminación.

I. Exclusión del régimen del matrimonio, del divorcio y del concubinato a las parejas del mismo sexo

La sentencia aborda el análisis de constitucionalidad de los preceptos impugnados y determina declarar la invalidez de los artículos 47, en la porción normativa que hace referencia a "su madre o su padre", 48, párrafo primero, en la porción en la que hace referencia a "de la madre y del padre" y 145, párrafo tercero, en la porción en la que hace referencia a "con la madre y el padre", así como –por extensión– del artículo 75, todos del Código Civil para el Estado de Veracruz.¹

¹ **Código Civil para el Estado de Veracruz.**

"Artículo 47.

"Las hijas e hijos de matrimonio llevarán el nombre o nombres propios que les impongan su madre o su padre, seguidos de sus apellidos en el orden en que éstos decidan."

"Artículo 48.

"Las hijas e hijos nacidos fuera de matrimonio llevarán el nombre o nombres que les impongan quien o quienes hagan el reconocimiento, seguidos del primer apellido de la madre y el del padre en el orden que éstos acuerden.

"Si solamente hace el reconocimiento la madre o el padre, llevarán los dos apellidos de quien haga el reconocimiento."

"Artículo 145.

"...

"De oficio, durante el procedimiento, el órgano jurisdiccional se allegará los elementos necesarios para determinar las medidas de seguridad, debiendo escuchar a ambas partes y a los menores de edad, para evitar conductas de violencia familiar o de cualquiera otra circunstancia que amerite la necesidad de la medida, considerando siempre el interés superior de la infancia. En todo caso protegerá y hará respetar el derecho de convivencia con la madre y el padre, salvo que exista peligro para el menor."

"Artículo 75. El matrimonio es la unión de un solo hombre y de una sola mujer que conviven para realizar los fines esenciales de la familia como institución social y civil."



Lo anterior, siguiendo lo resuelto por este Tribunal Pleno en las **acciones de inconstitucionalidad 28/2015, 29/2016 y 29/2018**, bajo el argumento de que dichas normas atentan contra la autodeterminación de las personas y contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo y, de manera implícita, generan una violación al principio de igualdad, pues se da un trato diferenciado a parejas homosexuales respecto de parejas heterosexuales, al excluir de la posibilidad de contraer matrimonio a personas del mismo sexo.

Al igual que como señalé dentro de mis votos concurrentes en los asuntos citados, me parece que la argumentación que desarrolla la sentencia no le da la importancia que le corresponde a los argumentos relacionados con el derecho a la igualdad y a la no discriminación en casos donde se excluye a las parejas homosexuales de la posibilidad de acceder al matrimonio, que por lo demás es la aproximación que ha utilizado esta Suprema Corte en la inmensa mayoría de las decisiones anteriores sobre este mismo tema, las cuales considero debieron ser retomadas en la sentencia.

En este orden de ideas, expondré mi desacuerdo con la sentencia desarrollando los siguientes puntos: **1.** la intensidad con la que debe realizarse el escrutinio sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, que tendría que ser con un escrutinio estricto; **2.** la necesidad de realizar el test de igualdad de conformidad con el referido estándar; **3.** el derecho de las parejas del mismo sexo a una vida familiar; **4.** la discriminación histórica a las parejas del mismo sexo; **5.** la doble discriminación que sufren las parejas homosexuales a las que se les impide casarse; **6.** el derecho al libre desarrollo de la personalidad; y, **7.** los efectos establecidos en la sentencia.

1. Intensidad del escrutinio

Como señalé, considero que sobre el tema de la vulneración del principio de igualdad y no discriminación debió retomarse la amplia doctrina constitucional que ha elaborado la Primera Sala al estudiar impugnaciones muy similares a la presente, la cual ha sido establecida en múltiples asuntos, entre los que destacan los siguientes: **amparo en revisión 581/2012**,² **amparo en revisión 567/2012**,³

² Sentencia de cinco de diciembre de dos mil doce, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

³ Sentencia de cinco de diciembre de dos mil doce, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



amparo en revisión 152/2013,⁴ amparo en revisión 704/2014,⁵ amparo en revisión 735/2014,⁶ entre muchos otros.

Ahora bien, al tratarse de un tema de igualdad por cuestionarse la *distinción implícita* que contiene el artículo impugnado entre parejas del mismo sexo que pueden contraer matrimonio y parejas homosexuales que no pueden contraer matrimonio, debe determinarse la intensidad con la que se deberá realizar el escrutinio. En este caso concreto, debe enfatizarse que la norma comporta una distinción basada en una *categoría sospechosa*⁷ como lo es la orientación sexual de las personas⁸ y, en consecuencia, correspondía realizar un escrutinio estricto de la norma impugnada.⁹

⁴ Sentencia de veintitrés de abril de dos mil catorce, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, con el voto en contra del Ministro Pardo Rebolledo.

⁵ Sentencia de dieciocho de marzo de dos mil quince, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, con el voto en contra del Ministro Pardo Rebolledo.

⁶ Sentencia de dieciocho de marzo de dos mil quince, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, con el voto en contra del Ministro Pardo Rebolledo.

⁷ "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.". Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 8, **jurisprudencia**.

⁸ Una distinción se basa en una **categoría sospechosa** cuando utiliza alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, **preferencias sexuales**, estado civil "o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

⁹ Lo anterior se sostiene en los siguientes criterios jurisprudenciales:



2. Realización de un test de escrutinio estricto

De acuerdo con lo anterior, considero que la sentencia debió realizar un test de escrutinio estricto para analizar la constitucionalidad de los referidos artículos impugnados del Código Civil para el Estado de Veracruz, de conformidad con la metodología utilizada por la Primera Sala: **(i)** determinar si la norma persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; **(ii)** establecer si la distinción impugnada está directamente conectada con la finalidad constitucional que persigue; y, **(iii)** verificar si la medida es la menos restrictiva posible.

Al realizar este análisis, concluyo que las normas cuya invalidez fue decretada no superan la segunda grada del escrutinio, pues excluyen injustificadamente el acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas que sí están comprendidas en la definición. Así,

"IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad. Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello.". Tesis: 1a./J. 66/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1462, **jurisprudencia**.

"CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO. La constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa debe analizarse a través de un escrutinio estricto, pues para estimarse constitucionales requieren de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta. Para ello, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.". Tesis: 1a./J. 87/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, **jurisprudencia**.



la distinción es discriminatoria porque la orientación sexual no constituye un aspecto relevante para hacer la distinción en relación con el fin constitucionalmente imperioso, consistente en la protección de la familia como realidad social.

3. Derecho de las parejas del mismo sexo a una vida familiar

En cuanto a la argumentación sobre los alcances del derecho a la protección de la familia, si bien considero que efectivamente las normas invalidadas también violan este derecho fundamental, desde mi punto de vista, la resolución en cuestión debía incluir tanto la doctrina elaborada por la Primera Sala sobre este tema, como los precedentes interamericanos invocados también por la propia Sala en diversas sentencias.

En esta línea, en el **amparo directo en revisión 1905/2012**,¹⁰ la Primera Sala afirmó que el orden jurídico mexicano ha evolucionado "hacia un concepto de familia fundado esencialmente en la afectividad, el consentimiento y la solidaridad libremente aceptada con la finalidad de llevar a efecto una convivencia estable", lo que significa que sólo "se puede seguir afirmando que la familia es la base de la sociedad si la misma se equipara a una estructura básica de vínculos afectivos vitales, de solidaridad intra e intergeneracional y de cohesión social, pero parece claro que *esa estructura descansa sobre una base muy diversificada, en la cual el matrimonio es sólo un elemento posible, pero no necesario*" (énfasis añadido).

En el caso de los precedentes interamericanos, en **Atala Riffo y niñas Vs. Chile**,¹¹ siguiendo el criterio de diversos órganos de derechos humanos creados por tratados, la Corte Interamericana explicó que "no existe un modelo único de familia" de tal manera que "*la imposición de un concepto único de familia debe analizarse no sólo como una posible injerencia arbitraria contra la vida privada, según el artículo 11.2 de la Convención Americana, sino también, por el impacto que ello pueda tener en un núcleo familiar, a la luz del artículo 17.1 de dicha convención.*"¹²

¹⁰ Sentencia de veintidós de agosto de dos mil doce, resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹¹ Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del veinticuatro de febrero de dos mil doce. Serie C No. 239. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del veinticuatro de febrero de dos mil doce. Serie C No. 239.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Karen Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*. Sentencia de veinticuatro de febrero de dos mil doce. Fondo, reparaciones y costas. Serie C 239. Párr. 175.



Adicionalmente, me parece que hubiera sido importante reiterar la doctrina de la Primera Sala sobre el derecho de las parejas del mismo sexo a una vida familiar. En esta línea, tendría que enfatizarse que las parejas del mismo sexo pueden adecuarse perfectamente a los fundamentos actuales de la institución matrimonial y más ampliamente a los de la familia en la medida en que también mantienen relaciones comprometidas y estables. Al respecto, la Primera Sala ha sostenido que para todos los efectos relevantes las parejas del mismo sexo se encuentran en una situación equivalente a las parejas heterosexuales, de tal manera que es totalmente injustificada su exclusión del matrimonio.

La Primera Sala también ha señalado que la vida familiar de dos personas homosexuales no se limita a la vida en pareja, toda vez que la procreación y la crianza de menores no es un fenómeno incompatible con una orientación homosexual. Algunas parejas del mismo sexo que hacen vida familiar con menores procreados o adoptados por alguno de ellos, o parejas del mismo sexo que utilizan los medios derivados de los avances científicos para procrear, con independencia de que se les permita el acceso al poder normativo para casarse.¹³

4. La discriminación histórica a las parejas del mismo sexo

Por otro lado, como también lo ha hecho la Primera Sala en varios asuntos, considero que debió destacarse que la exclusión de las parejas del mismo sexo del régimen matrimonial se basa en prejuicios que históricamente han existido en su contra. La razón por la cual las parejas del mismo sexo no han gozado de la misma protección que las parejas heterosexuales, no es por descuido del legislador, sino por el legado de severos prejuicios que han existido tradicionalmente en su contra. La ausencia de los beneficios que el derecho asigna a la institución matrimonial es una consecuencia directa de la prolongada discriminación que ha existido hacia las parejas del mismo sexo por razón de su orientación sexual.

¹³ "DERECHO A LA VIDA FAMILIAR DE LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO. A partir de las consideraciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la similitud entre las parejas homosexuales y heterosexuales en cuanto a su capacidad de desarrollar una vida familiar, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende que la vida familiar entre personas del mismo sexo no se limita únicamente a la vida en pareja, sino que puede extenderse a la procreación y a la crianza de niños y niñas según la decisión de los padres. Así, existen parejas del mismo sexo que hacen vida familiar con niños y niñas procreados o adoptados por alguno de ellos, o parejas que utilizan los medios derivados de los avances científicos para procrear.". Tesis: 1a./J. 8/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página 127, [jurisprudencia](#).



Las desventajas históricas que los homosexuales han sufrido han sido ampliamente reconocidas y documentadas: acoso público, violencia verbal, discriminación en sus empleos y en el acceso a ciertos servicios, además de su exclusión de algunos aspectos de la vida pública. En esta línea, en el derecho comparado se ha sostenido que la discriminación que sufren las parejas del mismo sexo cuando se les niega el acceso al matrimonio guarda una analogía con la discriminación que en otro momento histórico sufrieron las parejas interraciales.

En el célebre *Caso Loving Vs. Virginia*, la Corte Suprema estadounidense argumentó que "[r]estringir el derecho al matrimonio sólo por pertenecer a una o a otra raza es incompatible con la cláusula de igual protección ante la ley" previsto en la Constitución norteamericana. En conexión con esta analogía, también puede decirse que se viola el derecho a la igualdad si no se otorga a una persona la posibilidad de casarse con la persona que elige, sin importar cuál sea el sexo de esa persona.¹⁴

¹⁴ "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. NO EXISTE RAZÓN DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCERLO. Las relaciones que entablan las parejas del mismo sexo pueden adecuarse perfectamente a los fundamentos actuales de la institución matrimonial y más ampliamente a los de la familia. Para todos los efectos relevantes, las parejas homosexuales se encuentran en una situación equivalente a las parejas heterosexuales, de tal manera que es totalmente injustificada su exclusión del matrimonio. La razón por la cual las parejas del mismo sexo no han gozado de la misma protección que las parejas heterosexuales no es por descuido del órgano legislativo, sino por el legado de severos prejuicios que han existido tradicionalmente en su contra y por la discriminación histórica. El derecho a casarse no sólo comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados al matrimonio, sino también el derecho a los beneficios materiales que las leyes adscriben a la institución. En el orden jurídico mexicano existen una gran cantidad de beneficios económicos y no económicos asociados al matrimonio. Entre éstos destacan los siguientes: (1) beneficios fiscales; (2) beneficios de solidaridad; (3) beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; (4) beneficios de propiedad; (5) beneficios en la toma subrogada de decisiones médicas; y (6) beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros. En este sentido, negar a las parejas homosexuales los beneficios tangibles e intangibles que son accesibles a las personas heterosexuales a través del matrimonio implica tratar a los homosexuales como si fueran 'ciudadanos de segunda clase', lo cual esta Primera Sala no comparte. No existe ninguna justificación racional para reconocer a los homosexuales todos los derechos fundamentales que les corresponden como individuos y, al mismo tiempo, reconocerles un conjunto incompleto de derechos cuando se conducen siguiendo su orientación sexual y se vinculan en relaciones estables de pareja. Los modelos para el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, sin importar que su única diferencia con el matrimonio sea la denominación que se da a ambos tipos de instituciones, son inherentemente discriminatorios porque constituyen un régimen de 'separados pero iguales'. La exclusión de las parejas del mismo sexo de la institución matrimonial perpetúa la noción de que las parejas del mismo sexo son menos merecedoras de reconocimiento que las heterosexuales, ofendiendo con ello su dignidad como personas y su integridad.". Tesis: 1a./J. 46/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, página 253, [jurisprudencia](#).



5. Doble discriminación: exclusión de beneficios expresivos y tangibles

La Primera Sala ha sostenido que el derecho a casarse no sólo comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados al matrimonio, sino también el derecho a los beneficios materiales o tangibles que las leyes adscriben a la institución, tales como: **(i)** beneficios fiscales; **(ii)** beneficios de solidaridad; **(iii)** beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; **(iv)** beneficios de propiedad; **(v)** beneficios en la toma subrogada de decisiones médicas; **(vi)** beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros, etc. En consecuencia, acceder al matrimonio implica en realidad tener "un derecho a otros derechos", de los que son excluidas injustificadamente las parejas del mismo sexo cuando no tienen la posibilidad de contraer matrimonio.

De esta manera, la Primera Sala ha señalado que si el matrimonio otorga a los cónyuges una gran cantidad de derechos, negarles a las parejas del mismo sexo los beneficios tangibles e intangibles que son accesibles a las personas heterosexuales a través del matrimonio implica tratar a esas parejas como "ciudadanos de segunda clase". En este sentido, no existe ninguna justificación racional para no darles todos los derechos fundamentales que les corresponden como individuos y, al mismo tiempo, otorgarles un conjunto incompleto de derechos cuando se conducen siguiendo su orientación sexual y se vinculan en relaciones estables de pareja. Así, la exclusión de las parejas del mismo sexo del régimen matrimonial se traduce en una doble discriminación: no sólo se les priva de los beneficios expresivos del matrimonio, sino también se les excluye de los beneficios materiales o tangibles.¹⁵

Por lo demás, la Primera Sala también ha destacado que dicha discriminación no sólo afecta a las parejas del mismo sexo, sino también a los hijos de esas

¹⁵ "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LAS NORMAS CIVILES QUE IMPIDEN ESTA POSIBILIDAD, PROVOCAN UNA DOBLE DISCRIMINACIÓN, AL PRIVAR A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES DE LOS BENEFICIOS MATERIALES Y EXPRESIVOS QUE SE OBTIENEN CON DICHA INSTITUCIÓN. El matrimonio comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados a dicha institución, así como el derecho a otros beneficios materiales, económicos y no económicos, que las leyes adscriben al matrimonio (por causa de muerte de uno de los cónyuges, de solidaridad, de propiedad, en la toma subrogada de decisiones médicas, migratorios, etcétera). En este sentido, las normas civiles que impiden a las parejas del mismo sexo el acceso a la institución matrimonial producen una doble discriminación, pues no sólo se les priva a las parejas homosexuales de los beneficios expresivos que comporta el matrimonio, sino también de los materiales; exclusión que pudiera incluso llegar a afectar a sus hijos al colocarlos en un plano de desventaja respecto de los hijos de parejas heterosexuales.". Tesis: 1a./J. 86/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 187, **jurisprudencia**.



personas que hacen vida familiar con la pareja. En efecto, es una realidad que al margen de que las parejas homosexuales puedan acceder al matrimonio existe un creciente número de ellas que deciden criar niños, ya sea a los procreados en anteriores relaciones heterosexuales o utilizando para esos fines las técnicas de reproducción asistida. De igual manera, dicha discriminación repercute directamente en esos menores. En esta línea, la medida impugnada se traduce también en un trato diferenciado por parte de la ley hacia los hijos de esas parejas, que los colocan en un plano de desventaja respecto de los hijos de parejas heterosexuales.

6. Derecho al libre desarrollo de la personalidad

Si bien comparto el argumento de que la norma impugnada vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad, considero que debería reforzarse la argumentación para mostrar dos cosas: **(i)** por un lado, por qué se justifica sostener que la elección de la persona con la que se quiere contraer matrimonio, con independencia de su sexo, es una decisión amparada por el derecho al libre desarrollo de la personalidad; **(ii)** y, posteriormente, determinar si las normas impugnadas son una medida que afecta de forma desproporcionada ese derecho.

En relación con el primer punto, se podrían haber tomado en consideración los señalamientos realizados por la Primera Sala en la **contradicción de tesis 73/2014**,¹⁶ los cuales servirían para reforzar los alcances del derecho y, en este sentido, justificar de manera más robusta que en este caso concreto la elección de la persona con la que se quiere contraer matrimonio es una decisión que está amparada por el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

En este sentido, más allá de la forma institucional que pueda adoptar en los distintos ordenamientos, ya sea como derecho fundamental o como un principio informador del orden jurídico, en el derecho comparado se ha entendido que el libre desarrollo de la personalidad otorga la posibilidad a cada individuo de determinar por sí mismo su proyecto vital, de tal manera que las interferencias del Estado en este ámbito deben examinarse con mucho cuidado.

¹⁶ Sentencia de veinticinco de febrero de dos mil quince, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que respecta a la competencia. Por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra de los emitidos por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por lo que se refiere al fondo del asunto.



Así, el libre desarrollo de la personalidad constituye la expresión jurídica del principio liberal de "autonomía de la persona", de acuerdo con el cual al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida, el Estado en principio tiene *prohibido interferir* en la elección de éstos, debiéndose limitar a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como a impedir la interferencia de otras personas en la persecución de esos planes de vida.

Ahora bien, si el libre desarrollo de la personalidad permite a los individuos elegir y materializar los planes de vida que estimen convenientes, es evidente que al tratarse de un derecho fundamental el contenido de éste debe vincular a todas las autoridades estatales. En efecto, en el marco de un Estado Constitucional, es común sostener que los derechos pueden representarse como *prohibiciones* que pesan sobre los poderes públicos, aunque se trate de una representación incompleta. En este caso, el derecho al libre desarrollo de la personalidad indiscutiblemente impone *límites al legislador*, de tal manera que puede decirse que éste "no goza de una libertad omnímoda para restringir la libertad de las personas y, en ese sentido, restringir sus autónomos proyectos de vida y el modo en que se desarrollan". De esta forma, como ocurre con cualquier derecho fundamental, los límites a la libertad de configuración del legislador están condicionados por los alcances del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

De acuerdo con lo anterior, elegir a la persona con la que se quiere contraer matrimonio con independencia de cuál sea el sexo de esa persona, es una decisión que está amparada por el derecho al libre desarrollo de la personalidad, puesto que está relacionada con el plan de vida familiar que esa persona pretende materializar y se conecta de manera clara con el principio de autonomía de la persona, de tal manera que en principio el Estado únicamente podría interferir con ese derecho a través de una medida legislativa que cumpliera con el principio de proporcionalidad.

Así, si se pretendiera analizar la disposición impugnada a la luz del derecho al libre desarrollo de la personalidad como lo hace la sentencia, también debería realizarse un test de proporcionalidad, como se hizo en la **contradicción de tesis 73/2014**, precedente en el que se analizó la constitucionalidad de los sistemas de disolución del vínculo matrimonial que exigen la prueba de una causal de divorcio, determinándose que éstos constituyen una afectación desproporcionada al derecho al libre desarrollo de la personalidad.

En este sentido, considero que debería realizarse un test en el que se analizara si la norma impugnada persigue un fin constitucional, y si es idónea, necesaria



y proporcional en estricto sentido. En este caso concreto, al igual que con el análisis de igualdad, me parece que la norma impugnada ni siquiera es idónea para alcanzar el fin constitucional de la medida, que sería la protección de la familia.¹⁷

7. Los efectos de la sentencia

Finalmente, como ya se explicó, en el presente asunto el Pleno determinó declarar la invalidez de los artículos 47, específicamente en el enunciado normativo que indica "su madre o su padre", 48, párrafo primero, específicamente en el enunciado normativo que indica "de la madre y el del padre", y 145, párrafo tercero, específicamente en el enunciado normativo que indica "con la madre y el padre", todos del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, extendiendo la declaratoria de invalidez por vía de consecuencia al artículo 75, en su porción normativa "un solo hombre y de una sola mujer."

Adicionalmente, en la sentencia también se señaló que "la interpretación y aplicación de las porciones normativas que refieran relaciones entre 'un solo hombre y una sola mujer' y 'como marido y mujer' o similares y equivalentes, contenidas en diversos preceptos del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y otros ordenamientos estatales vinculados tanto con el matrimonio como con el concubinato (comprendido en el libro primero, título IV, capítulo IV-A, del código), deberá entenderse que estas instituciones involucran a dos personas del mismo o de diferente sexo."¹⁸

En este sentido, si bien esta última parte de los efectos en realidad no supone ninguna novedad en la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte sobre estos temas, puesto que lo que ordena es simplemente realizar una *interpretación conforme* de esas otras disposiciones a la luz de las consideraciones que están recogidas en la propia ejecutoria, desde mi punto de vista la sentencia requería explicar la forma en que dicho efecto resulta compatible con el criterio

¹⁷ Cfr. "MATRIMONIO. EL ARTÍCULO 143, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE PRESCRIBE 'PERPETUAR LA ESPECIE', COMO UNA DE LAS FINALIDADES DE ESA INSTITUCIÓN, ES CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 1o. Y 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Tesis: 1a. CCXVI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 6, mayo de 2014, Tomo I, página 548, tesis aislada.

¹⁸ Ídem, párrafo 167.



de la Primera Sala de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR."¹⁹

Para clarificar este punto, es necesario recordar cuál ha sido la doctrina de esta Suprema Corte sobre la manera en la que se debe *reparar* la discriminación en los casos relacionados con normas de códigos civiles que no permiten el acceso de las parejas homosexuales al matrimonio. En un primer momento, al resolverse los **amparos en revisión 581/2012**,²⁰ **457/2012**²¹ y **567/2012**,²² la Primera Sala realizó una *interpretación conforme* de los artículos del Código Civil para el Estado de Oaxaca, en la que se señaló que cuando la disposición prevea que el matrimonio es el celebrado entre "un solo hombre y una sola mujer", debe entenderse que dicho acuerdo de voluntades es entre "*dos personas*".

En atención a la decisión de la Sala, formulé un voto concurrente en el que expresé mi desacuerdo con esa decisión. Al respecto, sostuve que la sentencia debió declarar la inconstitucionalidad de ambas porciones normativas ("un solo hombre y una sola mujer" y "perpetuación de la especie"), señalando que "la razón fundamental para preferir la inconstitucionalidad de la norma tiene que ver con la posibilidad de lograr en el futuro una declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales, contemplada actualmente en el artículo 107 constitucional", toda vez que la regulación jurídica de la institución del matrimonio no se agotaba en su definición legal, de tal manera que era posible declarar la inconstitucionalidad de esas porciones sin que la institución del matrimonio desapareciera o se hiciera ininteligible.

¹⁹ Tesis: 1a./J. 47/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, página 394, jurisprudencia.

²⁰ Sentencia de cinco de diciembre de dos mil doce, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²¹ Sentencia de cinco de diciembre de dos mil doce, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formulará voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²² Sentencia de cinco de diciembre de dos mil doce, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, manifestó que se reserva el derecho de formular voto concurrente.



Posteriormente, al resolver el **amparo en revisión 152/2013**,²³ la Primera Sala se apartó del criterio antes adoptado por la mayoría sobre la necesidad de realizar una interpretación conforme. En dicho precedente se decidió declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa del Código Civil para el Estado de Oaxaca que establecía que el matrimonio era "entre un hombre y una mujer", por las razones que expuse en mi voto concurrente, es decir, dado que dicha declaratoria no crearía un vacío legal en atención a que los derechos y obligaciones de los cónyuges se encontraban previstos en la legislación civil.

Finalmente, dicho criterio se reiteró en los **amparos en revisión 122/2014**,²⁴ **263/2014**,²⁵ **591/2014**²⁶ y **704/2014**²⁷ y, posteriormente, se recogió en la tesis jurisprudencial de rubro: "MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL."

En la misma línea, la Primera Sala también aprobó la tesis de criterio de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR.", criterio que por lo demás

²³ Sentencia de veintitrés de abril de dos mil catorce, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (quienes se reservaron el derecho de formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. El Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo votó en contra y se reserva el derecho de formular voto particular.

²⁴ Sentencia de veinticinco de junio de dos mil catorce, resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁵ Sentencia de veinticuatro de septiembre de dos mil catorce, resuelta por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente), quien se reserva el derecho de formular voto particular.

²⁶ Sentencia de veinticinco de febrero de dos mil quince, resuelta por cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), quien formuló voto aclaratorio, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁷ Sentencia de dieciocho de marzo de dos mil quince, resuelta por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto particular.



también comparte la Segunda Sala y ha sido reflejado en la tesis de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME."²⁸

En este orden de ideas, para entender por qué la decisión del Pleno de realizar una interpretación conforme de *algunas* de las disposiciones relacionadas con las porciones normativas impugnadas del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave –declaradas inconstitucionales en la sentencia– es compatible con los criterios interpretativos antes citados que no admiten la utilización de la técnica de la interpretación conforme cuando se está en presencia de normas discriminatorias, hay que introducir la distinción entre la *inconstitucionalidad* de una norma por vulnerar derechos fundamentales y el *remedio* para repararla.

En efecto, una vez que se ha constatado que una norma general es inconstitucional, pueden utilizarse distintos mecanismos para reparar la violación a derechos fundamentales, como lo serían la *invalidéz* de la norma y su expulsión del ordenamiento o la *inaplicación* de ésta en el caso concreto. Como señalé en otra oportunidad,²⁹ en algunos casos la nulidad de una norma –que es el remedio que corresponde decretar en una acción de inconstitucionalidad– no resulta un mecanismo adecuado para hacer frente a una *discriminación normativa*, de tal manera que en esos escenarios sería posible utilizar remedios complementarios con la finalidad de reparar la vulneración a la igualdad, entre los que se pueden encontrar la realización de una *interpretación conforme* o la elaboración de *sentencias aditivas*.³⁰

Ahora bien, la interpretación conforme puede ser utilizada como una *técnica para evitar* declarar la inconstitucionalidad de una disposición –optando por atribuirle al texto normativo algún sentido que sea compatible con la Constitución– o como un *remedio* para reparar la inconstitucionalidad. En este sentido, desde mi punto de vista, lo que prohíben los criterios interpretativos de la Primera y la Segunda Sala recogidos en las tesis de rubro: "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR." y "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN

²⁸ Tesis: 2a. X/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, página 1394, tesis aislada.

²⁹ Al respecto, véase el voto concurrente que formulé en relación con las consideraciones sustentadas por la Primera Sala en el **amparo en revisión 581/2012**.

³⁰ Díaz Revorio, Francisco Javier, *Sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Editorial Porrúa, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México, 2011.



INTERPRETACIÓN CONFORME.", es la utilización de la interpretación conforme como una técnica interpretativa que *evita* declarar la inconstitucionalidad de una norma discriminatoria, optando por atribuirle a la disposición un significado que no vulnere el derecho a la igualdad.

De acuerdo con lo anterior, tal y como lo hizo el Pleno de esta Suprema Corte en la presente sentencia, sería perfectamente compatible con los citados criterios declarar la inconstitucionalidad de una norma discriminatoria, anularla y, en caso de que ese remedio sea insuficiente para reparar los efectos de la discriminación, también realizar alguna operación adicional como la *interpretación conforme* de algunas otras porciones normativas vinculadas con el texto anulado.

II. Impedimento para que se asiente en el acta de nacimiento al progenitor, hombre o mujer, que haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción

Por otra parte, en la sentencia se declaró la invalidez del artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,³¹ a partir de dos argumentos: (i) resulta violatorio del derecho a la identidad apreciado desde el principio del interés superior de la infancia, en la medida en que condiciona la posibilidad de que se consigne en el acta el nombre del progenitor que hubiere estado casado con otra persona en el tiempo de la concepción o del nacimiento, a que previamente se ejerza la acción de reconocimiento de paternidad o maternidad, impidiendo que exista un reconocimiento jurídico expedito de su filiación, lo que le priva de su identificación familiar y social, pues le prohíbe adquirir un registro de su verdadero origen biológico; y, (ii) es violatorio del derecho a la igualdad, al otorgar un trato desigual a la filiación matrimonial y a la extramatrimonial.

Sobre este último punto, en la sentencia se realiza un test de igualdad de escrutinio estricto, pues se estima que la norma realiza una distinción con base en una categoría sospechosa: **la condición social**. En este sentido, considera que

³¹ **Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

"Artículo 687.

"En atención al interés superior de la infancia, en ninguna circunstancia se permitirá que se consigne en el acta como progenitor, a quien, hombre o mujer, haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción, teniendo, además, en consideración las circunstancias de excepción a que se refiere el artículo 315."



la norma **no supera la primera grada del test** –finalidad u objetivo constitucionalmente importante–, pues la norma impugnada no encuentra una justificación e incluso impone una limitación al reconocimiento de los hijos, pues exige que previamente se sustancie el juicio de investigación de paternidad o maternidad.

Al respecto, como señalé al inicio, si bien coincido plenamente con el sentido de la resolución, no comparto sus consideraciones por las razones que explico a continuación. No obstante, previo a entrar al análisis propiamente de la disposición impugnada, estimo indispensable realizar un análisis histórico, teleológico y literal de la misma, para estar en condiciones de determinar con claridad su contenido y alcances. En este sentido, advierto que la norma impugnada en sus orígenes **formaba parte de un sistema normativo mediante el que se impedía el reconocimiento y la investigación de paternidad a los hijos nacidos de relaciones adulteras o extramatrimoniales.**

En efecto, mientras el **artículo 687** –impugnado en este asunto– prohíbe el **reconocimiento** de los hijos nacidos en estas circunstancias, mediante la prohibición de consignar en el acta, como progenitor, a quien, hombre o mujer, haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción;³² el **artículo 315** –modificado mediante reforma de octubre de dos mil diez– prohibía *"la indagación cuando tenga por objeto atribuir el hijo a quien, hombre o mujer, haya estado casado, en la época de la concepción, con persona extraña a la filiación"*.³³ Adicionalmente, en el **artículo 302**, se establecía que el hijo de una mujer casada **no podrá ser reconocido como hijo por otro hombre distinto del marido**, sino cuando éste lo haya desconocido, y por sentencia ejecutoria se haya declarado que no es hijo suyo.³⁴

³² **Código Civil para el Estado de Veracruz (redacción original):**

"**Artículo 687.** En ninguna circunstancia se permitirá que se consigne en el acta, como progenitor, a quien, hombre o mujer, haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción, a no ser que previamente se hayan realizado las circunstancias de excepción a que se refiere el artículo 315; observándose, además, en todo caso, lo dispuesto por los artículos 311 y 312."

³³ **Código Civil para el Estado de Veracruz (redacción original):**

"**Artículo 315.** En ningún caso será permitida la indagación cuando tenga por objeto atribuir el hijo a quien, hombre o mujer, haya estado casado, en la época de la concepción, con persona extraña a la filiación, salvo que, en el caso del artículo 302, haya la sentencia ejecutoria a que el mismo se contrae."

³⁴ **Código Civil para el Estado de Veracruz (redacción original):**

"**Artículo 302.** El hijo de una mujer casada no podrá ser reconocido como hijo por otro hombre distinto del marido, sino cuando éste lo haya desconocido, y por sentencia ejecutoria se haya declarado que no es hijo suyo."



Así las cosas, bajo este viejo sistema, para saber si un hijo o hija podía ser reconocido o si éste podía iniciar una indagación de paternidad, había que atender a la época de su concepción; si en esta época, los padres o alguno de ellos, estaban ligados por vínculos matrimoniales preexistentes, **el hijo no podía ser reconocido ni iniciar el procedimiento respectivo, salvo por la excepción contenida en el artículo 302.**

Con todo, mediante reforma de siete de octubre de dos mil diez, el legislador de Veracruz reformó –entre otros– los referidos artículos 315 y 302 del Código Civil de la entidad, para el efecto de: **(i)** permitir al hijo nacido fuera del matrimonio y a sus descendientes, investigar la maternidad o la paternidad; y, **(ii)** establecer que el hijo de hombre o mujer casados, habido durante el matrimonio con persona distinta del cónyuge, **podrá ser reconocido por los progenitores, sin perjuicio de lo que al respecto prevean los Códigos Civil y Penal del Estado.** Sin embargo, **en dicha reforma dejó intocado el artículo 687 que también formaba parte de este sistema conforme a lo expuesto.**

Adicionalmente, es importante destacar que al resolver la **contradicción de tesis 50/2011**, resuelta en sesión de primero de junio de dos mil once, la Primera Sala analizó el referido artículo 315 del Código Civil para el Estado de Veracruz –previo a la reforma de siete de octubre de dos mil diez– a la luz del derecho de los menores a la identidad. En este sentido, al realizar un test de proporcionalidad sobre esta disposición, se concluyó que la norma no pasaba la primera grada de análisis, pues no perseguía un fin que la Constitución pudiera proteger y/o garantizar, pues se advirtió que la norma buscaba encubrir relaciones extramaritales.

En este contexto, es posible concluir que la norma impugnada constituye **un resabio de este viejo sistema normativo que impedía el reconocimiento y la investigación de paternidad de hijos nacidos de relaciones extramatrimoniales**, misma que fue modificada en el decreto ahora impugnado exclusivamente para eliminar una referencia a artículos ya derogados –en específico, los artículos 311 y 312–³⁵ y agregar una frase al inicio consistente en: *"[e]n atención a interés superior de la infancia."*

³⁵ **Código Civil para el Estado de Veracruz.**

"Artículo 311. Cuando el padre o la madre reconozcan separadamente a un hijo, no podrán revelar en el acto del reconocimiento el nombre de la persona con quien fue habido, ni exponer ninguna circunstancia por donde aquélla pueda ser identificada. Las palabras que contengan la revelación, se testarán de oficio, de modo que queden absolutamente ilegibles y se procederá en los términos del artículo 666. El oficial del Registro Civil o el notario que viole este precepto será suspendido en sus funciones por un año."



Por esta razón, coincido plenamente con la sentencia en cuanto a que la norma impugnada **claramente incide en el derecho de las niñas y niños a la identidad, así como en el principio al interés superior de la infancia**, pues la imposibilidad de que "*en ninguna circunstancia*" se permita que se consigne en el acta como progenitor, a quien, hombre o mujer, haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción, se confronta con el derecho que tienen todas las niñas y niños a tener un nombre, adquirir una nacionalidad y a tener relaciones familiares a partir de la filiación; de lo cual se desprenden también un gran cúmulo de otros derechos como los alimentarios y los sucesorios.

En este sentido, siguiendo la metodología que se utilizó en la referida **contradicción de tesis 50/2011**, considero que la norma ahora impugnada se debió analizar a la luz de un **test de proporcionalidad**.

El primer paso por realizar en el marco de dicha metodología constitucional consiste en determinar si la norma impugnada persigue un **fin constitucionalmente válido**. Al respecto, si bien la norma impugnada –a raíz del decreto de reforma aquí analizado– dispone que la regla contenida en el artículo 687 es: "*[e]n atención al interés superior de la infancia*"; lo cierto es que derivado del análisis histórico, teleológico y literal de la norma antes expuesto, **concluyo que en realidad la medida no persigue un fin que la Constitución pueda proteger y/o garantizar, más aún, tal limitante es inaceptable, vista desde los valores y principios que protege la Constitución, entre otros, desde el interés superior de la infancia.**

Lo anterior, pues al desentrañarse el sentido de la norma, se advierte que lo que busca proteger es encubrir una relación extramarital y, de alguna manera, sancionar las relaciones adúlteras, impidiendo que pueda constar en el acta el nombre del progenitor que se hubiera encontrado casado al momento del nacimiento del niño o niña; **situación que no puede ni debe ser admitida en el marco de un Estado Constitucional donde se ha reconocido que los hijos nacidos fuera del matrimonio tienen los mismos derechos que los reconocidos.**

"**Artículo 312.** El encargado del Registro Civil, el Juez de primera instancia en su caso, y el notario que consientan en la violación del artículo que precede, serán castigados con la pena de destitución de empleo e inhabilitación para desempeñar otro, por un término que no baje de dos ni exceda de cinco años."



Sin lugar a duda, en todo momento debe prevalecer el interés de las niñas y niños a conocer su identidad y a ejercer los derechos derivados de ésta, tales como tener una familia y que sus ascendientes satisfagan sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento. En efecto, constituye un interés primordial del Estado que se garantice el pleno desarrollo de niñas y niños, por lo que el interés de preservar la estabilidad de un matrimonio no puede estar por encima de su derecho a la identidad.

Así las cosas, al no perseguir la norma un fin constitucionalmente válido, resulta innecesario analizar las demás gradas del test de proporcionalidad, pues ello resulta suficiente para que se declare su **invalidez** en esta instancia. Por lo mismo, estimo que la argumentación contenida en la sentencia en relación con el **derecho a la igualdad** resulta **innecesaria**, dado que el análisis expuesto a la luz del derecho a la identidad resultaba suficiente –desde mi perspectiva– para evidenciar la inconstitucionalidad de la medida aquí analizada.

Por lo expuesto, estoy totalmente de acuerdo con el sentido de la sentencia, pero me aparto de diversas consideraciones que sustentan la decisión.

Nota: Las tesis de jurisprudencia de títulos y subtítulos: "MATRIMONIO. LA LEY DE CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA QUE, POR UN LADO, CONSIDERE QUE LA FINALIDAD DE AQUÉL ES LA PROCREACIÓN Y/O QUE LO DEFINA COMO EL QUE SE CELEBRA ENTRE UN HOMBRE Y UNA MUJER, ES INCONSTITUCIONAL." y "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR." citadas en este voto, aparecen publicadas con los números de identificación 1a./J. 43/2015 (10a.) y 1a./J. 47/2015 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas y 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 19, Tomo I, junio de 2015, página 536; y 21, Tomo I, agosto de 2015, página 394, con números de registro digital: 2009407 y 2009726, respectivamente.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CCXV/2014 (10a.), 1a./J. 47/2015 (10a.), 1a./J. 46/2015 (10a.), 1a./J. 66/2015 (10a.), 1a./J. 87/2015 (10a.), 1a./J. 86/2015 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.), 1a./J. 8/2017 (10a.) y 2a. X/2017 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas, 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas, 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas, 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas, 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, 23 de septiembre de



2016 a las 10:32 horas, 27 de enero de 2017 a las 10:28 horas y 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 14 de octubre de 2022 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020.

En la sesión del treinta de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó los asuntos citados al rubro, interpuestos por la recurrente, Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz y, en su acumulada, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversas disposiciones del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante, Código Civil de Veracruz), publicadas en la Gaceta Oficial del Estado el diez de junio de dos mil veinte.

Concretamente, el Pleno analizó si los artículos 47, 48, 145 y 687, entre otros, del citado Código Civil, son acordes a lo establecido en la Constitución Federal. La litis consistió en resolver sobre su validez o invalidez a la luz de los estándares en derechos humanos, en específico, sobre el derecho a la igualdad y no discriminación.

El asunto radicó en el análisis de la constitucionalidad de los mencionados artículos, que a la letra dicen:

"Artículo 47. Las hijas e hijos de matrimonio llevarán el nombre o nombres propios que les impongan su madre o su padre, seguidos de sus apellidos en el orden en que éstos decidan."

"Artículo 48. Las hijas e hijos nacidos fuera de matrimonio llevarán el nombre o nombres que les impongan quien o quienes hagan el reconocimiento, seguidos del primer apellido de la madre y el del padre en el orden que éstos acuerden.

"Si solamente hace el reconocimiento la madre o el padre, llevarán los dos apellidos de quien haga el reconocimiento."

"Artículo 145. Una vez decretado el divorcio, el órgano jurisdiccional fijará en definitiva la situación de las hijas e hijos, para lo cual se deberá resolver en ésta todo lo relativo a los derechos y obligaciones inherentes a la patria potestad, su pérdida, suspensión o limitación según el caso y en especial a la custodia y al cuidado de las hijas e hijos.



"En caso de violencia familiar, la protección para menores incluirá en la sentencia las medidas de seguridad, seguimiento y reeducativas necesarias para evitarla y corregirla, previstas en este código y en su caso, las consideradas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz, las cuales podrán ser suspendidas o modificadas en términos del artículo 58 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz.

"De oficio, durante el procedimiento, el órgano jurisdiccional se allegará los elementos necesarios para determinar las medidas de seguridad, debiendo escuchar a ambas partes y a los menores de edad, para evitar conductas de violencia familiar o de cualquiera otra circunstancia que amerite la necesidad de la medida, considerando siempre el interés superior de la infancia. En todo caso protegerá y hará respetar el derecho de convivencia con la madre y el padre, salvo que exista peligro para el menor.

"Para garantizar el interés superior del menor, se llevará a cabo la celebración de la audiencia de menores, misma que se fijará de oficio o a petición de alguna de las partes; se tomarán en cuenta los preceptos legales estipulados en los artículos 133, 245 y 246 de este mismo código.

"En caso de que el ascendiente, tutor, custodio, depositario, quien tenga o detente la guarda y custodia de hecho o por derecho de una niña, niño o adolescente, no se presente con el mismo a la audiencia, sin causa justificada legalmente, se dará vista a la fiscalía por la misma autoridad, o en su caso bajo querrela o denuncia de las partes, en términos del artículo 329 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"En la resolución judicial se fijarán también las bases para actualizar las pensiones compensatoria y alimenticia, así como las garantías para su efectividad. El derecho a esta compensación del cónyuge o la cónyuge deberá durar hasta que el desequilibrio económico se haya resarcido.

"Para el caso de mayores con discapacidad, bajo tutela de excónyuges, en la sentencia de divorcio deberán establecerse las medidas a que se refiere este artículo para su protección; asimismo, la sentencia de divorcio establecerá la reparación del daño en caso de violencia familiar contra cualquiera de las personas integrantes de la familia.

"El órgano jurisdiccional resolverá sobre la compensación de bienes a que haya lugar que prevé el artículo 142, fracción VI, atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso."



"Artículo 687. En atención al interés superior de la infancia, en ninguna circunstancia se permitirá que se consigne en el acta como progenitor, a quien, hombre o mujer, haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción, teniendo, además, en consideración las circunstancias de excepción a que se refiere el artículo 315."

Resolución del Pleno. Se resolvió declarar la invalidez de los artículos 47, en su porción normativa "su madre o su padre", 48, párrafo primero, específicamente en el enunciado normativo que indica "de la madre y el del padre", y 145, párrafo tercero, específicamente en el enunciado normativo que indica "con la madre y el padre", del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Además, se declaró la invalidez por extensión del artículo 75 del referido código, en la porción normativa que indica "un solo hombre y una sola mujer". Asimismo, se declaró la invalidez del artículo 145, penúltimo párrafo del citado código civil. Finalmente, también se declaró la invalidez del artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz.

Estoy a favor de la conclusión a la que llegó el Pleno de este Alto Tribunal y comparto en general las consideraciones expresadas en la sentencia objeto de este voto.

Sin embargo, me parece oportuno plasmar algunas reflexiones complementarias mediante el presente voto concurrente, a fin de ahondar en las razones por las cuales estimo que existen vicios constitucionales adicionales para declarar la invalidez de las disposiciones legales en estudio.

Para facilitar su estudio, abordaré los temas de la siguiente manera: (i) artículo 47 del Código Civil de Veracruz; (ii) artículos 48 y 145 del Código Civil de Veracruz; (iii) artículo 687 del Código Civil de Veracruz; y, (iv) conclusiones.

I. Artículo 47 del Código Civil para el Estado de Veracruz

Comparto el sentido del fallo, pues estimo que el artículo 47 del Código Civil para el Estado de Veracruz impugnado, se sustenta en una concepción jurídicamente superada, relativa a que el matrimonio únicamente puede celebrarse entre un hombre y una mujer.

Sobre este punto en específico, estimo necesario adicionar dos consideraciones.

En primer lugar, a pesar de que el artículo 47 utiliza la disyunción "o" cuando se refiere a que el padre "o" la madre serán quienes impondrán el nombre de la o el hijo; lo cierto es que, ni siquiera a través de una interpretación amplia, podríamos concluir que la porción normativa abarca el concepto amplio de familia que



ha acogido este Alto Tribunal, bajo el cual se protegen todas sus formas y manifestaciones.

Máxime, tomando en cuenta que el mismo artículo establece que este derecho lo tendrán los progenitores dentro del matrimonio, entendiéndose por éste la unión entre un hombre y una mujer, de conformidad con el artículo 75 del código civil en estudio, que se propone invalidar por extensión.

En segundo lugar, respecto de la metodología para declarar la invalidez de la porción normativa analizada, es necesaria la aplicación del test de escrutinio estricto, toda vez que dicha disposición tiene como base la orientación sexual de las personas, una de las categorías sospechosas protegida por el artículo 10. constitucional y el diverso 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que es responsabilidad de las autoridades determinar que efectivamente exista una causa razonable y objetiva para haber hecho una distinción. En ese orden de ideas, para establecer si una diferencia de trato se fundamentó en una categoría sospechosa y determinar si constituyó discriminación, es necesario analizar los argumentos expuestos por las autoridades nacionales, sus conductas, el lenguaje utilizado y el contexto en que se produjo la decisión.¹

Al tratarse de una distinción con base en una categoría sospechosa, tal como ha sostenido el Pleno y la Primera Sala de este Alto Tribunal en asuntos similares, una medida como la impugnada, que sólo permite el acceso a personas heterosexuales a la institución del matrimonio, no supera un escrutinio estricto.

II. Artículos 48 y 145 del Código Civil para el Estado de Veracruz.

Estoy de acuerdo con el reconocimiento de invalidez de las porciones normativas "de la madre y el del padre", así como "con la madre y el padre" en los artículos 48 y 145, respectivamente, del Código Civil para el Estado de Veracruz.

En primer lugar, por las razones que se expresan en el apartado anterior referente al artículo 47, pues considero que los diversos 48 y 145 padecen del mismo vicio de constitucionalidad.

¹ Corte IDH. *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 260.



Ello, pues considero que la referencia "madre y padre" retoma la idea restrictiva que el matrimonio sólo puede darse entre un hombre y una mujer, de modo que se reitera la exclusión injustificada de las personas del mismo sexo para unirse bajo dicha institución.

Por otro lado, a partir de una comparación entre los artículos 47 y 48 del Código Civil para el Estado de Veracruz, se observa que el legislador hace una distinción injustificada entre las hijas y los hijos que nacen dentro del matrimonio, y quienes lo hacen fuera de éste.

Es decir, mientras que el artículo 47, regula lo conducente dentro del matrimonio, al establecer que los padres elegirán el nombre de sus hijos, seguidos de sus apellidos en el orden que ellos decidan sin hacer distinción entre su primer y segundo apellidos, el diverso 48 regula lo relativo a las hijas y los hijos nacidos fuera de matrimonio, limitando a que únicamente se pueda elegir el orden entre los primeros apellidos de cada uno de los progenitores, estableciéndose un trato diferenciado que no encuentra una justificación válida en esa condición jurídica.

En ese sentido, además de los vicios de constitucionalidad enunciados en el apartado anterior respecto al artículo 47, considero que el numeral 48 padece de un vicio de constitucionalidad adicional en lo que se refiere a su posición normativa "primer apellido", pues impide a las y los padres, elegir su segundo apellido, para sus hijos o hijas.

En el amparo en revisión 208/2016,² la Primera Sala de este Alto Tribunal estableció que los progenitores tienen el derecho de nombrar a sus hijos sin injerencias arbitrarias del Estado, lo que implica elegir el nombre personal de sus hijos y, además, establecer el orden de sus apellidos.

Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó, en el *Caso Cussan et Fazzo Vs. Italia*,³ que la potestad de los padres de escoger el nombre de pila y apellidos de sus hijos es un acto amparado por el derecho a la protección de la vida privada y familiar.

En el mismo sentido, en el *Caso Guillot Vs. France*,⁴ reconoció que, a partir del derecho a una vida familiar, una de las decisiones más importantes para el nú-

² Sentencia recaída al amparo en revisión 208/2016, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 19 de octubre de 2016.

³ Corte EDH, *Caso Cussan et Fazzo Vs. Italia*, petición 77/07, párr. 55, 7 de abril de 2014.

⁴ Corte EDH, *Caso Guillot Vs. France*, petición 22500/96, párrs. 21 y 22, 24 de octubre de 1993.



cleo de las familias, en particular, para los progenitores, consiste en determinar el nombre de sus hijos, incluyendo sus apellidos, a partir de los cuales se crea un sentido de identidad y pertenencia a la familia, que queda circunscrito en su esfera privada.

Asimismo, en el *Caso Burghartz Vs. Suiza*,⁵ país en donde las y los hijos solo tienen un apellido, el Tribunal Europeo determinó que el menor podía conservar ambos apellidos.

Por su parte, la Corte IDH ha indicado que los Estados deben garantizar que la persona sea registrada con el nombre elegido por ella o por sus padres, según sea el momento del registro, sin ningún tipo de restricción al derecho ni interferencia en la decisión de escoger el nombre. Una vez registrada la persona, se debe garantizar la posibilidad de preservar y restablecer su nombre y su apellido. El nombre y los apellidos son esenciales para establecer formalmente el vínculo existente entre los diferentes miembros de la familia.⁶

Asimismo, en el ámbito nacional, podemos observar que el Código Civil para el Distrito Federal establece que las y los hijos llevarán "los apellidos de los progenitores en el orden de prelación que ellos convengan",⁷ lo que ha permitido que éstos puedan elegir para sus hijos o hijas, su primer o segundo apellido, en el orden que ellos deseen.

Con base en todo lo anterior, considero que los progenitores tienen el derecho a elegir entre sus *primeros o segundos* apellidos, para transmitir a su hijo o hija.

Ahora, si bien el artículo 48 del Código Civil para el Estado de Veracruz, permite que los progenitores acuerden el orden de sus apellidos, lo cierto es que el mismo limita dicha decisión, al permitirlo únicamente respecto del primer apellido de ambos. Lo cual no sucede con el diverso 47 del mencionado código.

⁵ Corte EDH, *Burghartz vs. Suiza*, petición 16213/90, párr. 28, 22 de febrero de 1994.

⁶ Corte IDH. *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011. Serie C No. 232, párr. 110.

⁷ **Artículo 58.** El acta de nacimiento contendrá el día, la hora y el lugar del nacimiento, el sexo del presentado, el nombre o nombres propios y los apellidos de los progenitores en el orden de prelación que ellos convengan, el Juez del Registro Civil deberá especificar, de forma expresa, el orden que acuerden, el orden de los apellidos acordado se considerará para los demás hijos e hijas del mismo vínculo asimismo, en su caso, la razón de si el registrado se ha presentado vivo o muerto y la impresión digital del mismo. Si se desconoce el nombre de los padres, el Juez del Registro Civil le pondrá el nombre y apellidos, haciendo constar esta circunstancia en el acta. ..."



Es por ello, que al no encontrar una justificación válida que limite el derecho de los padres a elegir el orden de los apellidos de sus hijos e hijas, incluyendo los maternos, considero que dicha porción normativa, también es inconstitucional.

Consecuentemente, acompaño la declaratoria de invalidez de la porción normativa "de la madre y el del padre" del referido artículo 48 del Código Civil para el Estado de Veracruz y, de igual manera, la porción normativa "con la madre y el padre" del numeral 145 del mismo código. Sin embargo, considero que también debió declararse la invalidez respecto a la porción normativa "primer apellido" del citado 48.

III. Artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz.

Sobre este tema, estoy de acuerdo con la declaratoria de invalidez del artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz, que impide que se registre como progenitor a quien haya estado casado durante el nacimiento o concepción de las hijas y los hijos.

Coincido en que la medida debe ser analizada bajo un test de escrutinio estricto, al acreditarse dos supuestos en que tal método argumentativo debe ser utilizado, y que concurren en el presente caso.

Primero, al afectarse el derecho a la identidad apreciado desde el interés superior de la niñez y, segundo, al hacerse una distinción basada en una de las categorías sospechosas del último párrafo del artículo 1o. constitucional.

Sobre el primer supuesto, estimo, adicionalmente, que la norma impugnada desconoce que no existe un único modelo de familia, imponiendo un régimen diferenciado a aquéllas en que el estado civil de los progenitores repercute directamente en el derecho de las y los hijos, lo que implica una privación de reconocimiento de filiación.

Ello, además de ser inconstitucional, vulnera la Convención sobre los Derechos del Niño,⁸ que reconoce de las y los niños, el derecho a un nombre, a conocer a sus padres y a preservar sus relaciones familiares.

⁸ "Artículo 7.

"1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

"2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida."



Al respecto, en el *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*,⁹ la Corte Interamericana recalcó que es necesario que formalmente se reconozca el vínculo existente entre los miembros de una familia, con la sociedad y con el Estado, lo cual resulta fundamental, al ser un prerrequisito para el ejercicio de otros derechos.

Por otro lado, en lo que toca al segundo supuesto, esto es, al análisis del principio de igualdad y no discriminación, considero que la distinción de la medida que nos ocupa está basada en el estado civil de los progenitores, aunque la repercusión de ésta impacte en las y los hijos.

En ese sentido, y retomando lo establecido en la acción de inconstitucionalidad 8/2014,¹⁰ que también analizó el estado civil como categoría sospechosa, este Alto Tribunal consideró que la misma no está conectada con el mandato constitucional de protección de la familia, ni del interés superior de la niñez, por lo que no supera la primera grada del test de escrutinio estricto. Ello, no obstante que el legislador local pretendió justificar dicha disposición en el referido interés superior de la infancia.

Por todo lo anterior, y a partir de las consideraciones adicionales mencionadas, estimo correcta la invalidez de la totalidad del artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz.

IV. Conclusiones

En lo relativo al **artículo 47** del Código Civil para el Estado de Veracruz, estimo es necesario adicionar dos consideraciones más a las contenidas en el fallo.

En primer lugar, que ni siquiera a través de una interpretación amplia, es posible concluir que la porción normativa que refiere "su madre o su padre" abarca el concepto amplio de familia que ha acogido este Alto Tribunal; y, en segundo lugar, que al ser una disposición que tiene como base la orientación sexual de las personas, es necesaria la aplicación de un test de escrutinio estricto, mismo que no es superado al solo permitir el acceso al matrimonio a personas heterosexuales.

⁹ Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005", Serie C No. 130, párr. 137.

¹⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 8/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, 11 de agosto de 2015.



Después, respecto a los **artículos 48 y 145**, como ya manifesté, además de padecer los mismos vicios de constitucionalidad referidos acerca del diverso 47, existe uno adicional, en lo que se refiere a su posición normativa "primer apellido", toda vez que les impide a las y los progenitores, elegir su segundo apellido, para sus hijos o hijas.

Ello, pues estimo que los progenitores tienen el derecho a elegir entre sus primeros o segundos apellidos, para conformar el nombre completo de su descendencia.

Por estas razones, estoy de acuerdo con la invalidez de la porción normativa "de la madre y el del padre" del artículo 48 del Código Civil para el Estado de Veracruz; sin embargo, considero que también debió declararse la invalidez de la porción normativa "primer apellido" del precepto antes mencionado. De igual manera, suscribo la invalidez de la porción normativa "con la madre y el padre" del diverso 145.

Por último, respecto al **artículo 687**, coincido con el Pleno de este Alto Tribunal, en que debe ser analizado bajo un test de escrutinio estricto, al afectar el interés superior de la niñez y, además, por hacer una distinción basada en una de las categorías sospechosas del último párrafo del artículo 1o. constitucional.

Conforme lo explicado del primer supuesto por el Pleno de este Alto Tribunal, esto es, interés superior de la niñez, considero, además, que la norma impugnada desconoce que no existe un único modelo de familia, imponiendo un régimen diferenciado a aquellas en que el estado civil de los progenitores repercute directamente en el derecho de las y los hijos, lo que tiene como consecuencia una privación de reconocimiento de filiación.

Finalmente, en lo que toca al análisis del principio de igualdad y no discriminación, considero que la distinción de la medida está basada en el estado civil de los progenitores, aunque la repercusión de la misma impacte en la esfera jurídica de las y los hijos.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 14 de octubre de 2022 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020.

En sesión celebrada el treinta de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, **declaró la invalidez del artículo 47, en su porción normativa "su madre o su padre", del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,**¹ reformado mediante el Decreto Número 569, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diez de junio de dos mil veinte, por considerar que este precepto atenta contra la autodeterminación de las personas, el derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo y, por generar de manera implícita, una violación al principio de igualdad.

En la sentencia se concluyó que este precepto *contenía una reiteración de la concepción de matrimonio como una unión exclusiva y necesaria entre un hombre y una mujer*, pues si bien no definía a la institución como tal, sí hacía referencia al matrimonio, en la medida en la que al indicar la forma de nombrar a los hijos nacidos dentro de un matrimonio, la norma refiere expresamente que las hijas e hijos llevarán el nombre "*que les impongan **su madre o su padre, seguidos de sus apellidos en el orden en que éstos decidan***". Es decir, de manera implícita, la norma reconoce una sola forma de matrimonio y es, restrictivamente, aquella conformada por personas de diferente sexo.

Además, si este precepto se interpreta de manera sistemática con el artículo 75 del propio Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual sí define la institución del matrimonio como "*la unión de **un solo hombre y de una sola mujer** que conviven para realizar los fines esenciales de la familia como institución social y civil*" entonces, se advierte que la concepción de esta institución está orientada a que se celebre únicamente entre un hombre y una mujer; aspecto que resulta violatorio de los derechos humanos por excluir de esa institución a las parejas homosexuales.

De este modo, como lo referí en la sesión plenaria, **estoy de acuerdo en declarar la invalidez del artículo 47 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su porción normativa "su madre o su padre"**.

A este respecto, **únicamente quiero manifestar algunas consideraciones adicionales** a las de la sentencia, consistentes en, para mí, **el estudio de la acción**

¹ **Artículo 47.** Las hijas e hijos de matrimonio llevarán el nombre o nombres propios que les impongan su madre o su padre, seguidos de sus apellidos en el orden en que éstos decidan."



debía hacerse prioritariamente a la luz del principio de igualdad y no discriminación, ya que la norma impugnada incurre implícitamente en una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en la Constitución General.

Como se indicó, el artículo impugnado establece que las hijas e hijos de matrimonio llevarán el nombre o nombres propios que les impongan su madre o su padre, seguidos de sus apellidos en el orden en que éstos decidan; es decir, al regular el nombre de las personas nacidas dentro de la institución del matrimonio, implícitamente, la norma concibe que los hijos sólo pueden darse con motivo de la unión de una madre y un padre, excluyendo a las parejas del mismo sexo.

Bajo esta premisa, se puede advertir que el legislador realizó una distinción para contraer matrimonio basada en la orientación sexual de las personas y su estado civil, esto es, su trabajo legislativo se construyó implícita y expresamente sobre dos categorías sospechosas de las previstas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que obliga² a **realizar un escrutinio estricto** de la norma impugnada a la luz del principio de igualdad y no discriminación.

Así lo he considerado, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 28/2015, resuelta el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos,³ en el sentido que, cuando el legislador hace una distinción basada en la orientación sexual de las personas, estamos ante una categoría sospechosa que exige un estándar de escrutinio estricto.

² "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)". (Novena Época. Pleno Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, tesis P. XXIV/2011, tesis aislada, materia constitucional). "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.". (Novena Época. Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, tesis P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional); "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN.". (Novena Época. Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, tesis P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional).

³ Acción de inconstitucionalidad 28/2015, resuelta el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 260 del Código Civil del Estado de Jalisco, en la porción normativa "el hombre y la mujer".



Así, considero que excluir a las personas del mismo sexo de la posibilidad de contraer matrimonio es una medida legislativa que **no persigue una finalidad imperiosa** en un Estado democrático.

En este sentido, es importante recordar que en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que la protección constitucional de la familia no obedece a un modelo o estructura específica, al tratarse de un concepto social y dinámico que, como tal, el legislador ordinario debe proteger.

De esta forma, el modelo de familia que nuestra Constitución protege debe ser incluyente y debe cubrir todas las formas y las manifestaciones existentes en la sociedad: familias nucleares compuestas por padres e hijos (biológicos o adoptivos) que se constituyan a través del matrimonio o uniones de hecho; familias monoparentales compuestas por un padre o una madre e hijos; familias extensas o consanguíneas que se extienden a varias generaciones, incluyendo ascendientes, descendientes y parientes colaterales; y también familias homoparentales conformadas por padres o madres del mismo sexo con hijos (biológicos o adoptivos) o sin ellos.

El artículo 4o. constitucional no alude a un "*modelo de familia ideal*" que tenga como presupuesto al matrimonio heterosexual y cuya finalidad sea la procreación. En suma, la interpretación evolutiva que ha seguido este Alto Tribunal en relación con el concepto de familia previsto en el artículo 4o. constitucional, permite afirmar categóricamente que **cualquier norma que permita la celebración del matrimonio exclusivamente entre parejas del mismo sexo, no persigue una finalidad imperiosa en un Estado constitucional**, pues no protege a la familia en todas sus dimensiones.

En este sentido, **la exclusión de los matrimonios o parejas de hecho entre personas del mismo sexo en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave constituye, a mi juicio, una forma de discriminación** que es inaceptable y, por supuesto, no tiene una finalidad válida en un Estado democrático. Por el contrario, lo que percibo en la norma cuestionada es una franca violación a los precedentes y a los principios constitucionales de igualdad y no discriminación de persona alguna.

Aunado a lo anterior, esta exclusión del matrimonio para las parejas del mismo sexo es una medida que se encuentra impregnada de prejuicios sociales en contra de las personas que integran el colectivo de la diversidad sexual, derivada de una discriminación estructural en su contra.



La medida legislativa impugnada es el resultado de una discriminación histórica y sistemática derivada de diferentes prejuicios, prácticas sociales y un sistema de creencias que han ocasionado la invisibilización de este grupo vulnerable, impidiendo el ejercicio pleno de sus derechos.

En ese sentido, con base en el artículo 1o. constitucional, es obligación de este Alto Tribunal Constitucional y de todas las personas erradicar todo tipo de estereotipos y estigmas sociales que disminuyan o restrinjan los derechos de una persona a partir de su orientación sexual; así como también, de manera paralela, desarrollar formas de vida más incluyentes con independencia de las opciones de vida de todas las personas.

Por tanto, con base en las consideraciones de este voto concurrente, **estoy de acuerdo con la sentencia** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este voto se publicó el viernes 14 de octubre de 2022 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el treinta de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 144/2020 y su acumulada 185/2020, promovidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ("CNDH"). En ellas, se estudió la constitucionalidad de diversas normas del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformadas mediante el Decreto Número 569, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el diez de junio de dos mil veinte. Los artículos impugnados estaban relacionados al régimen del matrimonio y del concubinato de las parejas del mismo sexo, y también incluían un impedimento para asentar en el acta de nacimiento al progenitor que hubiere estado casado durante el nacimiento o en la época de la concepción. Este Tribunal Pleno, resolvió declarar la invalidez de los artículos 47, en su porción normativa "su madre o su padre"; 48, párrafo primero, en su porción normativa "de la madre y el del padre"; 145, párrafos tercero, en su porción normativa "con la madre y el padre" y penúltimo; y, 687. Además, por extensión, se invalidó el artículo 75, en su porción normativa "un solo hombre y de una sola mujer". Por otro lado, se reconoció la validez del resto de los artículos impugnados.



2. El estudio de fondo se dividió en dos temas: el **tema A**, relativo a la exclusión del régimen del matrimonio, del divorcio y del concubinato a las parejas del mismo sexo, y el **tema B**, relativo al impedimento para que se asiente en el acta de nacimiento al progenitor, hombre o mujer, que haya estado casado al sobrevenir el nacimiento o en la época de la concepción. En el presente voto concurrente, me pronuncio únicamente respecto al tema B, donde se estudió la invalidez del artículo 687 utilizando el examen de igualdad. Como desarrollo a continuación, si bien coincido en la invalidez de la norma y en la metodología elegida, difiero en la forma en la que se realizó dicho estudio.

II. Estudio de constitucionalidad del artículo 687 en el tema B

3. El artículo 687 del Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, prohíbe expresamente que se asiente en el acta de nacimiento el nombre del progenitor que, en la época de la concepción o en el momento del nacimiento, haya estado casado con otra persona. Lo anterior, salvo que se configure el supuesto a que se refiere el artículo 315 –que exista una previa investigación por parte del hijo o sus descendientes en la que quede acreditado, por cualquier medio de prueba, la maternidad o paternidad.
4. En esa virtud, el estudio considera que el artículo 687 es violatorio del derecho a la identidad apreciado desde el principio del interés superior de la niñez, en la medida en que priva a los menores de las prerrogativas que lo integran, como lo son el derecho al nombre, a la identidad biológica y a los que derivan de la filiación. Además, se aprecia cierta antinomia, pues el propio Código Civil permite el reconocimiento de hijos nacidos de relaciones extramatrimoniales.
5. Asimismo, se considera que el artículo impugnado es violatorio del derecho a la igualdad, porque otorga un trato desigual a la filiación matrimonial y a la extramatrimonial. Para dicho análisis, se realiza un examen de igualdad. Se utiliza el escrutinio estricto porque se considera que se da un trato diferenciado con motivo de la condición social.
6. Al realizar el análisis, considera que aun cuando la norma impugnada señala que su mandato se expide "en atención al interés superior de la infancia", lo cierto es que no encuentra una justificación en dicho principio, pues, conforme a éste, debe garantizarse el derecho del menor a que se reconozca su filiación a través de la identificación de sus ascendientes biológicos en la medida de lo posible. Tampoco puede considerarse que el precepto encuentre su justificación en el principio de protección a la familia que establece el artículo 4, párrafo primero, de la Constitución General, toda vez que este principio abarca no sólo a la familia que se integra con el matrimonio, sino también filiaciones derivadas de relaciones extramatrimoniales.



7. Por tanto, el estudio considera que no se supera la primera grada del examen, pues no se encuentra alguna finalidad objetiva y constitucionalmente relevante.

III. Divergencias en cuanto a la implementación del examen de igualdad en el tema B

8. Tal como lo señala el estudio, me parece adecuado analizar la validez de la norma utilizando el examen de igualdad. Además, coincido en que, en efecto, el nivel de escrutinio que debe utilizarse es el estricto, pues se realiza una distinción basada en la condición social, que corresponde a una categoría sospechosa conforme al artículo 1o. constitucional. La norma distingue a las hijas o los hijos nacidos dentro del matrimonio de las y los nacidos en una relación mantenida estando vigente un vínculo matrimonial con otra persona. Esta es una distinción por la que, históricamente, se ha dado un trato diferenciado y discriminatorio y cabe, entonces, considerarla una distinción basada en condición social.
9. Ahora bien, difiero del examen de igualdad implementado porque me parece que, en realidad, la norma impugnada sí supera la primera grada del examen, pues la medida persigue una finalidad imperiosa desde un punto de vista constitucional. Tal como lo dice el propio estudio, la norma impugnada señala expresamente que el mandato que contiene se expide "en atención al interés superior de la infancia". El interés superior de la niñez se encuentra reconocido en el artículo 4o. constitucional y ha sido extensamente desarrollado por la jurisprudencia de esta Suprema Corte. Así pues, la finalidad que la norma persigue es constitucionalmente imperiosa.
10. Sin embargo, considero que la norma no supera la segunda grada, pues no se encuentra estrechamente vinculada con la finalidad de proteger el interés superior de la niñez. Al contrario, la norma es perjudicial al interés de éstos, pues, como se ha señalado, priva a los menores de las prerrogativas que lo integran, como lo son el derecho al nombre, a la identidad biológica y a los que derivan de la filiación. Así pues, a pesar de que el objetivo de la norma sea constitucionalmente imperioso, de ninguna forma la norma está encaminada a cumplirlo, por lo que no puede decirse que se encuentre estrechamente vinculada con la finalidad de protegerlo. Por esta razón, consideré que lo adecuado era, en efecto, invalidar la norma y voté con el sentido de la resolución.

Este voto se publicó el viernes 14 de octubre de 2022 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA SI EL DECRETO IMPUGNADO SE PUBLICÓ CUANDO SE ENCONTRABAN SUSPENDIDAS LAS LABORES EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UN REQUISITO INELUDIBLE EN LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES PARA ASEGURAR LA PERTINENCIA Y CALIDAD DE TODAS LAS ACCIONES ENCAMINADAS A ASEGURAR EL PLENO GOCE DE SUS DERECHOS EN IGUALDAD DE CONDICIONES CON LAS DEMÁS PERSONAS.

IV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA CONSULTA PREVIA EN MATERIA DE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, CUYA EXIGIBILIDAD SE ACTUALIZA CUANDO LAS ACCIONES ESTATALES OBJETO DE LA PROPUESTA AFECTEN LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESOS GRUPOS.

V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA PARTICIPACIÓN DE ESTOS GRUPOS VULNERABLES DEBE SER PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA Y REGULAR; ESTRECHA Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD; ACCESIBLE; INFORMADA; SIGNIFICATIVA; CON PARTICIPACIÓN EFECTIVA, Y TRANSPARENTE.

VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN REQUISITO PROCEDIMENTAL DE RANGO CONSTITUCIONAL, LO CUAL IMPLICA



QUE SU OMISIÓN CONSTITUYE UN VICIO FORMAL, INVALIDANTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y, CONSECUENTEMENTE, DEL PRODUCTO LEGISLATIVO.

VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA FALTA DE CONSULTA SOBRE LA DENOMINACIÓN ESPECÍFICA DE UNA FORMA DE DEFICIENCIA QUE, EN INTERACCIÓN CON EL ENTORNO, CONSTITUYE LA DISCAPACIDAD FÍSICA, VULNERA LOS DERECHOS DE ESE GRUPO VULNERABLE E IMPIDE UNA VERDADERA INCLUSIÓN QUE RESPETE LA AUTONOMÍA, LA INDEPENDENCIA Y EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN COMO PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA IGUALDAD INCLUSIVA.

VIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS AUTORIDADES, AL IDENTIFICAR ÁMBITOS O SUBGRUPOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD QUE REQUIERAN MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA ACELERAR O LOGRAR LA IGUALDAD INCLUSIVA, DEBEN RESPETAR ESE DERECHO (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 557 POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL SEIS DE MAYO DE DOS MIL VEINTE).

IX. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. FORMA PARTE INDIVISIBLE DE UNA VISIÓN ROBUSTA DEL DERECHO A LA IGUALDAD.

X. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A ESE GRUPO VULNERABLE POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 557 POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL SEIS DE MAYO DE DOS MIL VEINTE).

XI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CUANDO LOS DECRETOS O CUERPOS NORMATIVOS SE DIRIJAN ESPECÍFICAMENTE Y EN



FORMA INTEGRAL A ESTOS GRUPOS VULNERABLES, A SUS INTERESES Y/O DERECHOS –COMO ES EL CASO DE LA LEY PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE–, LA FALTA DE LA CONSULTA INVALIDA TODO EL ORDENAMIENTO IMPUGNADO.

XII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. TODAS LAS AUTORIDADES EN EL ÁMBITO DE SUS RESPECTIVAS ATRIBUCIONES –INCLUIDAS LAS AUTORIDADES LEGISLATIVAS– ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTAR A ESTOS GRUPOS VULNERABLES ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS O INTERESES.

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 557 POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL SEIS DE MAYO DE DOS MIL VEINTE).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DOCE MESES (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 557 POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL SEIS DE MAYO DE DOS MIL VEINTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: MARÍA DOLORES IGAREDA DIEZ DE SOLLANO.



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

SENTENCIA

Por la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 204/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –por conducto de su presidenta– en contra del Decreto Número 557, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el seis de mayo de dos mil veinte.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. **Presentación de la demanda.** El tres de agosto de dos mil veinte,¹ María del Rosario Piedra Ibarra –en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, CNDH)– promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 557 del Estado de Veracruz,² mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad de la entidad.

2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se consideran violados.** La CNDH señaló que el decreto impugnado transgrede los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³ y V de

¹ Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

² Publicado en la Gaceta Oficial el seis de mayo de dos mil veinte.

³ "Artículo 4

"Obligaciones generales

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente



la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad,⁴ con respecto al derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad.

3. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, la CNDH manifestó un único concepto de invalidez en el cual argumentó lo siguiente:

a) La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, la Convención) prevé, en su artículo 4, numeral 3, que los Estados tienen la obligación de celebrar consultas estrechas y de colaboración activa con las personas con discapacidad cuando elaboran y aplican.

b) Legislación, políticas públicas y otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones que les atañen.

c) El derecho a la consulta está estrechamente relacionado con el modelo social de discapacidad, con los principios de autonomía e independencia, con el derecho de igualdad ante la ley y con el derecho a la participación, y constituye uno de los pilares de la Convención.

d) La consulta es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a garantizar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.

con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan. ..."

⁴ **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad**

"Artículo V.

"1. Los Estados Parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente Convención.

"2. Los Estados Parte crearán canales de comunicación eficaces que permitan difundir entre las organizaciones públicas y privadas que trabajan con las personas con discapacidad los avances normativos y jurídicos que se logren para la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad."



e) Para determinar si las normas en materia de discapacidad cumplen o no con los parámetros de protección de una persona con discapacidad, este grupo poblacional debe ser escuchado. Por tanto, la consulta previa no es una mera formalidad, sino que es una garantía primaria de defensa de sus derechos. Si la Convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho y obligación estatal es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

f) Las modificaciones a la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad –que tienen, según la iniciativa de ley, la finalidad de crear una cultura de respeto y de inclusión plena de las personas de talla baja en distintos sectores– implican cuestiones que impactan directamente a las personas con discapacidad, por lo que el Congreso Local tenía la obligación de celebrar una consulta previa, estrecha y de colaboración activa con este grupo poblacional o sus representantes. El no hacerlo implica desconocer su plena intervención e inclusión en todas las medidas que les aluden directa e indirectamente.

4. **Admisión y trámite.** El Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 204/2020⁵ y designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor en el procedimiento.⁶

5. Posteriormente, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, para que rindieran sus respectivos informes, así como al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su función correspondiera.⁷

6. **Informe del Congreso del Estado de Veracruz.** La subdirectora de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado de Veracruz, en su representación,⁸

⁵ Mediante acuerdo de once de agosto de dos mil veinte.

⁶ De conformidad con lo determinado en los artículos 24 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷ Por auto de trece de agosto de dos mil veinte.

⁸ El Congreso del Estado y su representante fue notificada el dos de septiembre de dos mil veinte.



rindió el informe requerido⁹ –junto con las pruebas documentales del proceso legislativo– en el cual expresó los razonamientos que se exponen a continuación:

a) En términos de procedencia, el asunto debe sobreseerse de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria, por considerar que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 105, fracción II, de la Constitución General, porque el argumento del accionante es erróneo: la reforma no transgrede disposiciones constitucionales, ni convencionales, y tampoco vulnera el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad.

b) El Congreso del Estado de Veracruz reformó la ley impugnada en atención a la libertad configurativa y a la competencia legislativa residual. Esta reforma no conlleva un perjuicio, sino que se traduce en un beneficio para las personas con algún trastorno de talla en la categoría de personas con discapacidad física. La reforma busca armonizar la ley local con la ley general para la inclusión de las personas con discapacidad, así como responder a la obligación de todos los órganos del Estado Mexicano de reconocer los derechos de todas las personas con discapacidad, incluidas las personas con algún tipo de trastorno de talla.

c) Bajo cautela, el Congreso de Veracruz también señala que la reforma impugnada tiene como finalidad visibilizar y reconocer a las personas con un trastorno de talla, ya que no hacerlo es una forma de exclusión que atenta contra el principio de igualdad presente en el artículo 1o. constitucional. Por tanto, es una reforma consistente con los derechos de las personas con discapacidad.

d) Además, del artículo 4, numeral 3, de la Convención se extraen contenidos mínimos de deber y no una obligación de consultar a las personas con discapacidad. Incluso, en el marco jurídico mexicano no existe una regulación específica relacionada con el procedimiento o la forma en que deben llevarse a cabo dichas consultas. Por tanto, no puede estimarse que el Congreso estuviera obligado a realizar un ejercicio de consulta para el cual no existe un procedimiento establecido.

⁹ Mediante escrito recibido en esta Suprema Corte el veinticuatro de septiembre de dos mil veinte.



e) En todo caso, la obligación de las autoridades sólo se traduce en llevar a cabo la consulta en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda afectar directamente la vida de las personas con discapacidad. En el caso, no se perjudica o daña de manera alguna a este sector de la población, sino que, por el contrario, refiere un beneficio para su libre y adecuado desarrollo. De esta manera, conforme al artículo 4, numeral 4, de la Convención¹⁰ no puede interpretarse o aplicarse la Convención de forma que se afecten disposiciones que buscan facilitar el ejercicio de derechos de la persona con discapacidad.

a) Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. El secretario de Gobierno del Estado de Veracruz rindió informe y expresó que con la reforma impugnada no se actualiza supuesto alguno por el que se afecten, vulneren o transgredan derechos o intereses de las personas con discapacidad, ya que con ella se crea el reconocimiento de ciertos derechos que deberán ser plenamente garantizados por las autoridades estatales.¹¹

7. Cierre de la instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.¹²

II. COMPETENCIA

8. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad,¹³ pues, en

¹⁰ "Artículo 4

"Obligaciones generales

"...

"4. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente Convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente Convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida."

¹¹ Mediante escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintiséis de octubre de dos mil veinte.

¹² Por acuerdo de quince de diciembre de dos mil veinte.

¹³ De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



el caso, se plantea la posible contradicción entre el parámetro de regularidad constitucional y diversos preceptos de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz.

III. OPORTUNIDAD

9. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁴ (en adelante, "ley reglamentaria de la materia") señala que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general impugnada haya sido publicada en el medio oficial correspondiente. Además, especifica que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

10. Conforme a estos lineamientos, resulta que la acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera **oportuna**. Para demostrar este punto es importante partir de que la reforma impugnada –emitida por el Decreto Número 557– fue publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz el **seis de mayo de dos mil veinte** y que, de la lectura de las constancias, se advierte que la acción se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **tres de agosto de dos mil veinte**.¹⁵

11. Al respecto, para el cómputo del plazo correspondiente debe tomarse en cuenta que, en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aprobado diversos acuerdos generales¹⁶ a través de

¹⁴ "**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

¹⁵ Tal como lo señala el sello fijador en la acción de inconstitucionalidad 204/2020.

¹⁶ **Acuerdo General Plenario Número 3/2020**

"Primero. Se suspende toda actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte por



los cuales se han declarado inhábiles los días comprendidos entre el dieciocho de marzo y el quince de julio de dos mil veinte, cancelándose a su vez el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte. En estos acuerdos se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad que hubieren promovido las partes.

12. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso al día hábil siguiente ante la Oficina de Certificación Judicial y Corres-

lo que, con la salvedad indicada en el punto segundo de este acuerdo general, esos días se declaran como inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos. ..."

Acuerdo General Plenario Número 6/2020

"**Primero.** Se prorroga la suspensión de toda actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el periodo comprendido del veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte por lo que, con las salvedades indicadas en el punto segundo de este acuerdo general, esos días se declaran como inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos. ..."

Acuerdo General Plenario Número 7/2020

"**Primero.** Se prorroga la suspensión de toda actividad jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte por lo que, con las salvedades indicadas en el punto segundo de este acuerdo general, esos días se declaran como inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos. ..."

Acuerdo General Plenario Número 10/2020

"**Primero.** Se prorroga la suspensión de plazos en los asuntos tramitados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante el periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte por lo que, con las salvedades indicadas en el punto segundo de este acuerdo general, esos días se declaran como inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos. ..."

Acuerdo General Plenario Número 12/2020

"**Primero.** Se prorroga la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante el periodo comprendido del uno al quince de julio de dos mil veinte por lo que, con las salvedades indicadas en el punto segundo de este acuerdo general, esos días se declaran inhábiles, en la inteligencia de que no correrán términos. ..."

Acuerdo General Plenario Número 13/2020

"**Primero.** Se cancela el periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en términos de lo previsto en el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tendría lugar del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte. ..."

Acuerdo General Plenario Número 14/2020

"**Segundo.** A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, sin menoscabo de aquéllos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos tercero de los Acuerdos Generales Plenarios Números 10/2020 y 12/2020, así como cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio. ..."



pondencia, es decir, el tres de agosto de dos mil veinte, este Tribunal Pleno concluye que se promovió dentro del plazo oportuno.

IV. LEGITIMACIÓN

13. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la CNDH, lo cual acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República, documento que obra en autos.¹⁷ En consecuencia, el asunto se presentó por órgano legitimado y por su debida representante, quien se encuentra debidamente facultada.¹⁸

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

14. En términos de procedencia, el Congreso del Estado sostiene que se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria en la materia,¹⁹ en relación con el 105, fracción II, de la Constitución General.²⁰

¹⁷ Cfr. Demanda de la acción de inconstitucionalidad 204/2020 y sus anexos.

¹⁸ En atención al artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General.

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

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

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

" ...

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

²⁰ **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

" ...

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



En esencia, para la autoridad, la reforma no transgrede disposiciones constitucionales ni convencionales, por lo que el asunto debe sobrepasar.

15. No obstante, este Tribunal Pleno observa que la causal promovida es propiamente la materia de estudio de este medio constitucional y está íntimamente relacionada con el fondo del asunto, por tanto, debe desestimarse.²¹ En consecuencia, dado que las partes no alegaron alguna otra causal de improcedencia, ni se aprecia alguna otra de oficio, se procederá con el estudio de la cuestión planteada.

VI. ESTUDIO DE FONDO

16. Como se ha relatado, la accionante plantea un concepto de invalidez en contra del decreto que reforma la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz. En esencia, sus argumentos están encaminados a probar la inconvencionalidad del decreto impugnado por vulnerar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad pues, el Congreso de Veracruz –como admitió al rendir su informe– no llevó a cabo consulta alguna a la población con condición de discapacidad en el proceso legislativo que concluyó con la publicación del Decreto Número 557.

17. En la presente acción se determinará si la ley reformada debió ser sujeta a consulta. Para hacerlo, se desarrollará el derecho a la consulta de personas con discapacidad y a su participación activa, así como la correlativa obligación estatal para llevar a cabo estos procedimientos en la elaboración de legislación y políticas públicas en cuestiones que les atañen (A). Posteriormente, se estudiará la reforma impugnada conforme a dicho estándar (B).

²¹ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis jurisprudencial P./J. 36/2004, Tribunal Pleno, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, número de registro digital: 181395, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."



A. Derecho a la consulta de las personas con discapacidad y la obligación correlativa de las autoridades del Estado

18. El derecho de las personas con discapacidad de ser consultadas deriva del artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante "la Convención"), que establece lo siguiente:

"Artículo 4 ...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan. ..."

19. Como se ha señalado en la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**,²² este derecho –así como la correlativa obligación estatal de consultar a este grupo de atención prioritaria– está estrechamente relacionado (i) con el modelo social de discapacidad, (ii) con los principios de autonomía e independencia, con el derecho de igualdad y con el derecho a la participación de las personas con discapacidad, (iii) adicionalmente, la consulta es uno de los pilares de la Convención y de todo acto que busque darle efecto. Estas relaciones nos permiten informar y desarrollar sustantivamente el derecho a la consulta.

20. Así, **en primer lugar**, el derecho a la consulta tiene como razón subyacente el que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con discapacidad son sujetos pasivos a la ayuda o asistencia que se

²² Resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve. Estas consideraciones se aprobaron por unanimidad de diez votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán, Esquivel Mossa y Zaldivar Lelo de Larrea (presidente). El Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente.



les brinda—,²³ favoreciendo, en cambio, un modelo social con enfoque de derechos humanos.

21. A partir del modelo social y de derechos humanos se afirma que la discapacidad no es un fenómeno individual –consecuencia de limitaciones o condiciones personales–, sino un fenómeno complejo, que toma en su interacción a las personas con alguna deficiencia de naturaleza intelectual, física, psicosocial, etcétera, frente a las carencias de la sociedad para generar servicios o mecanismos que sean adecuados a sus necesidades particulares y al ejercicio de sus derechos.²⁴ Es decir, la condición de discapacidad no está en la persona, sino en la relación con la sociedad que no ha sido capaz de adaptarse a las necesidades de todas las personas.

²³ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis aislada 1a. VI/2013 (10a.), Primera Sala, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de dos mil trece, página 634, número de registro digital: 2002520, de rubro y texto: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de 'prescindencia' en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado 'rehabilitador', 'individual' o 'médico', en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo 'social', el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva –que involucran un actuar y no sólo una abstención de discriminar– que atenúan las desigualdades."

²⁴ Palacios, Agustina. "El derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y la obligación de realizar ajustes razonables. Una mirada desde la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad" en *Igualdad y no discriminación: el reto de la diversidad*, editado por Caicedo Tapia Danilo y Porras Velasco Angélica, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Culto, Quito, 2010, página 390.



22. Este modelo está imbuido en la totalidad de la Convención y guía su comprensión –y, en consecuencia, la comprensión del derecho a la consulta–. En su preámbulo, la Convención señala que la discapacidad es un concepto en constante evolución y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que **evitan su participación plena y efectiva** en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

23. Esto significa que la participación plena y efectiva de las personas con discapacidad es una base fundamental del modelo social con enfoque de derechos humanos. Por tanto, **la ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades y asumir un modelo asistencialista o rehabilitador que no encuentra cabida en la Convención.**

24. **En segundo lugar**, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención (artículo 3.a),²⁵ su derecho de igualdad [artículos 5²⁶ y 12 de la misma Convención,²⁷ entre otros] y su dere-

²⁵ "Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán: a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; ..."

²⁶ "Artículo 5

"Igualdad y no discriminación

"1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

"2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

"3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

"4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad."

²⁷ "Artículo 12

"Igual reconocimiento como persona ante la ley



cho a la participación (artículo 3.c y artículo 29)²⁸ que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "Nada de nosotros sin nosotros".

25. La independencia y la autonomía son los principios y expresiones formales de la exigencia de inclusión activa de las personas con discapacidad en el ámbito personal, familiar, social y político.²⁹ Además, estos principios traen aparejado el reconocimiento de que las personas con discapacidad pueden tomar sus propias decisiones y que éstas deben tener relevancia jurídica,³⁰ lo cual resuena en su participación.

"1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

"2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

"3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

"4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas."

²⁸ "Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán:

"...

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; ..."

"Artículo 29

"Participación en la vida política y pública

"Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a: a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante: ..."

²⁹ Del Águila, Luis Miguel. "La autonomía de las personas con discapacidad como principio rector" en *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos y Pontificia Universidad Católica de Perú, 2015, páginas 70 y 71.

³⁰ Palacios, Agustina. *Op. cit.*, páginas 396, 397 y 398.



26. En este sentido, es posible afirmar que la consulta es, en sí misma, una medida para hacer frente a las barreras que ha implicado la heterorregulación en la materia de discapacidad y, por tanto, es consistente no sólo con la igualdad material, sino con la igualdad inclusiva (como el nuevo modelo de igualdad que se desarrolla a lo largo de toda la Convención).

27. La igualdad inclusiva contiene la igualdad sustantiva, al tiempo que amplía y detalla su contenido en las dimensiones siguientes: a) una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia, b) una dimensión **participativa** para reafirmar el carácter social de las personas con discapacidad como miembros de grupos sociales y de un cuerpo político y, c) una dimensión de ajustes para dar cabida a la diferencia.³¹

28. Esta igualdad inclusiva exige que, para determinar si una norma es realmente una medida positiva, ésta debe pasar por un proceso de consulta, pues este requisito se proyecta sobre todos los demás derechos fundamentales de las personas con discapacidad.³² Asimismo, la igualdad inclusiva implica no asumir que la discapacidad es un concepto que engloba experiencias y necesidades homogéneas. Por tanto, en los ejercicios de consulta se debe buscar

³¹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Núm. 6 (2018) sobre la igualdad y la no discriminación*, 26 de abril de 2018, párrafo 11.

³² Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada 1a. CXLIV/2018 (10a.), Décima Época, Primera Sala, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 362, número de registro digital: 2018746, de rubro y texto: "PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. El principio de igualdad y no discriminación se proyecta sobre todos los demás derechos dándoles un matiz propio en el caso en que se vean involucradas personas con discapacidad. Para la Primera Sala, desde esta perspectiva es preciso analizar todo el andamiaje jurídico cuando se ven involucrados derechos de las personas con discapacidad. Para ello se requiere tomar en cuenta las dimensiones o niveles de la igualdad y no discriminación, que abarcan desde la protección efectiva contra abusos, violencia, explotación, etcétera, basadas en la condición de discapacidad; la realización efectiva de la igualdad de trato, es decir, que la condición de discapacidad no constituya un factor de diferenciación que tenga por efecto limitar, restringir o menoscabar para las personas con discapacidad derechos reconocidos universalmente, y, finalmente, que se asegure la igualdad de oportunidades, así como el goce y ejercicio de derechos de las personas con discapacidad. En este sentido, nos encontramos ante una nueva realidad constitucional en la que se requiere dejar atrás pautas de interpretación formales que suponen una merma en los derechos de las personas con discapacidad, lo cual implica cierta flexibilidad en la respuesta jurídica para atender las especificidades del caso concreto y salvaguardar el principio de igualdad y no discriminación."



incluir, dependiendo del caso, a personas, grupos u organizaciones que representen a la diversidad de experiencias de discapacidad, incluidos los niños y las niñas.

29. **Finalmente**, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención y un principio transversal de su comprensión, pues el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad.³³ Ello refiere a una práctica ejemplar y progresiva que deberá **ser actualizada en la aplicación e implementación de la Convención**.

30. De lo anterior se desprende que la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un derecho en sí mismo, así como una garantía para la protección de diversos otros derechos. La consulta es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás, así como para fomentar la igualdad inclusiva. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales, al mismo tiempo que se reconoce su capacidad de participación.

31. Es por lo anterior que, si bien en el país no hay una reglamentación específica en la materia, eso no impide que se le reconozca y se materialice este derecho fundamental a las personas con discapacidad pues, en atención al artículo 1o. constitucional, la consulta estrecha y la participación activa de este grupo de atención prioritaria es parte del parámetro de regularidad constitucional.

32. Esto significa, entre otras cuestiones, que las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación (y no sólo la prerrogativa) de promover, respetar, proteger y garantizar que las consultas se lleven a cabo,

³³ Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, 9 de noviembre de 2018, párrafo 1.



pues con ello reconocen que este derecho es interdependiente e indivisible del ejercicio de otros derechos de las personas con discapacidad.³⁴ Dicho deber incluye al legislador y legisladora ordinaria.

33. Adicionalmente, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,³⁵ ha determinado que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo que se actualiza frente a cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

34. Sentado lo anterior, es preciso hacer dos comentarios: uno, en relación a la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que nos permite interpretar la porción normativa que exige consultar frente a todas las "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad" (A.1) y, la segunda, con respecto a las características que deben colmar los ejercicios de consulta para que se garantice efectivamente este derecho-deber de naturaleza convencional en el proceso legislativo (A.2).

A.1 Cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad

35. Este Tribunal Constitucional ha sostenido en diversas ocasiones que existe la obligación de llevar a cabo una consulta en el marco legislativo en todos los casos en los que se regule una cuestión que atienda o refiera a las personas con discapacidad (entre ellas, la educación inclusiva –véase, por ejemplo, la

³⁴ Por lo mismo, la obligación de llevar a cabo una consulta no es oponible únicamente a los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan en las personas con discapacidad.

³⁵ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación", y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos, Piña Hernández y el Ministro Aguilar Morales votaron en contra.



acción de Inconstitucionalidad 212/2020–,³⁶ la adopción de personas con discapacidad –acción de inconstitucionalidad 109/2016–,³⁷ o la normativa especializada en materia de inclusión y desarrollo de personas con discapacidad).

36. Conforme a la Convención y a la interpretación de su artículo 4, numeral 3, es posible afirmar, como regla general, que **existe el derecho a la consulta estrecha y la correlativa obligación para las autoridades mexicanas de realizarla frente a todas las medidas legislativas que puedan implicar reconocimiento de los derechos, intereses, vivencias y necesidades de las personas con discapacidad.**³⁸ Ello incluye –como se desprende de la literalidad del artículo– cuando se elabore, reforme o derogue legislación que tengan como fin darle efectividad a la Convención y a los derechos de las personas con discapacidad deberá realizarse la consulta prevista en la Convención.

37. Por lo anterior, las "cuestiones relacionadas" **no deberán entenderse restrictivamente en el sentido de que únicamente será obligatoria la consulta en casos que afecten, dañen o limiten los derechos de las personas con discapacidad.** Como señala el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las consultas previstas en el artículo 4, numeral 3, de la Convención están orientadas a toda práctica de los Estados que sea compatible con la Convención y los derechos de las personas con discapacidad, pues se deberá excluir toda práctica que menoscabe estos derechos fundamentales.³⁹

38. Así pues, lo que se debe dilucidar para determinar si una cuestión está relacionada con la discapacidad **no es el nivel benéfico o dañino de la medida**

³⁶ Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

³⁷ Fallada en sesión de veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

³⁸ *Cfr.* Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 (2018)* ... *Op. cit.*, párrafo 15:

"15. ... Los Estados Partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. ..."

³⁹ *Cfr.* Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 (2018)*... *Op. cit.*, párrafo 19.



que se pretende implementar –en última instancia, eso será motivo de participación autónoma de las personas con discapacidad y deberá ser tomado en cuenta en el proceso de toma de decisiones–, **sino el grado o la intimidad de la relación que ese tipo de decisiones tiene en las vidas y en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.**

39. A partir de esta consideración es que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha señalado que, si existe controversia sobre los efectos que tienen algunas medidas sobre las personas con discapacidad, corresponde a las autoridades de los Estados demostrar que la cuestión examinada no atañe a este grupo de atención prioritaria y, en consecuencia, que no se requiere la celebración de consultas.

40. Ahora bien, partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**,⁴⁰ el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, **la falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador o legisladora fue omisa en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.**

41. Así, este Tribunal Constitucional ha determinado que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con las personas con discapacidad como grupo de atención prioritaria, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que estén inmiscuidos en el contexto general, **se deberán invalidar las normas que les atañen, pero sin alcanzar a invalidar todo el cuerpo normativo.** Por el contrario, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos en situación de vulnerabilidad, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento impugnado.

⁴⁰ Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



42. Este criterio ha sido reiterado en múltiples precedentes del Pleno, entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 212/2020,⁴¹ 193/2020,⁴² 176/2020,⁴³ 179/2020,⁴⁴ 214/2020⁴⁵ y 186/2020,⁴⁶ por mencionar algunos.

A.2 Elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad

43. En la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,⁴⁷ esta Suprema Corte ha señalado los elementos mínimos que deben seguir las autoridades legislativas mexicanas para cumplir con la obligación convencional sobre consulta a las personas con discapacidad. Al respecto se señaló que la participación de este grupo debe tener las siguientes características:

⁴¹ Fallada en sesión celebrada el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴² Fallada en sesión celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de junio de dos mil veinte.

⁴³ Resuelta el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴⁴ Resuelta en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de mayo de dos mil veinte.

⁴⁵ Fallada en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el boletín oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

⁴⁶ Fallada en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de mayo de dos mil veinte.

⁴⁷ Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



a) La consulta debe ser previa, pública, abierta y regular. El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones de personas con discapacidad podrán participar, tanto en el proyecto de iniciativa como en el proceso legislativo. En este proceso se debe garantizar la participación de este grupo de atención prioritaria de manera previa al dictamen y ante el pleno del órgano deliberativo durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

b) La consulta debe ser estrecha y con participación de las personas con discapacidad. Las personas con discapacidad deben participar en atención a su autonomía y sin sustitución de su voluntad. Esta participación se puede dar, tanto de forma individual como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad,⁴⁸ atendiendo a su heterogeneidad y diversidad. Además, se debe tomar en cuenta a las niñas y niños con discapacidad.

c) La participación debe ser efectiva. La participación de las personas con discapacidad debe ser real y efectiva, por lo que en el proceso legislativo debe tomarse en cuenta y analizarse la opinión vertida. De esta manera, la intervención de las personas de este grupo no se reducirá a una exposición pasiva, sino que realmente se tomará en cuenta su visión para enriquecer y guiar la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales. Sólo de esta manera se logrará su pleno desarrollo y ejercicio de derechos. Para contar con una participación efectiva es importante cumplir con los principios de accesibilidad, información, transparencia y significatividad, los cuales se desarrollan a continuación.

d) La consulta debe ser accesible. Las convocatorias deben realizarse con lenguaje claro y comprensible, así como en formato de lectura fácil. Éstas deben ser adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por

⁴⁸ Para dar contenido y establecer qué se entiende por "organizaciones que representan a las personas con discapacidad" preferentemente se debe seguir los estándares que se establecen en la Observación General Número 7 (2018) del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU.



los diferentes tipos de discapacidad; deben ser publicados por distintos medios –incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos–, mediante formatos accesibles y con ajustes razonables cuando se requiera (como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil, por mencionar algunos). Además, las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

El órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, para así posibilitar que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

e) La consulta debe ser informada. Se les debe informar a las personas con discapacidad de manera amplia la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

f) La consulta debe ser significativa. En todos los momentos del proceso legislativo se deben referir y analizar las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

g) La consulta debe ser transparente. Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad, en lo individual o de forma colectiva, así como el análisis y debate de sus aportaciones.

44. Al garantizar la participación de las personas con discapacidad en lo individual o colectivo –es decir, a través de organizaciones de personas con discapacidad–, este grupo poblacional puede determinar y señalar de mejor manera las medidas susceptibles de promover u obstaculizar sus derechos, lo que, en última instancia, redundará en mejores resultados para esos procesos decisorios. En este sentido, la participación plena y efectiva debería entenderse



como un proceso y no como un acontecimiento puntual, aislado, sin relevancia real para la decisión final.⁴⁹

45. Es por lo anterior que el Tribunal Pleno ha destacado que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes. En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad, conforme a los requisitos aquí sentados, constituye un requisito procedimental de rango constitucional, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

B. Análisis de la reforma a la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz

46. A partir de las consideraciones desarrolladas procederemos a determinar si en este caso se actualiza el derecho y la correlativa obligación a la consulta para las personas con discapacidad y, en consecuencia, si las y los legisladores de Veracruz vulneraron este derecho del parámetro de regularidad constitucional.

47. En esencia, el decreto impugnado por la CNDH implicó las siguientes modificaciones: (i) primero, se incluyó, como sujetos de protección de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz a las personas con "trastorno de talla" al modificar la definición de discapacidad física; y, (ii) segundo, se agregaron como categorías prohibidas de distinción en el goce de derechos a los trastornos de talla, las condiciones económicas, el embarazo, la identidad política, la lengua, la situación migratoria y las preferencias sexuales. Estas modificaciones se hacen patentes en los artículos reformados, los cuales se transcriben a continuación:

"Artículo 2. Para los efectos de la presente ley y su reglamento, se entenderá por:

" ...

⁴⁹ Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Número 7 (2018)* ... *Op. cit.*, párrafo 28.



"XI. Discapacidad física. La secuela o malformación que deriva de una afectación en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura, **los trastornos en la talla**, o cualquier otra condición física, que al interactuar con las barreras que impone el entorno social pueda impedir la inclusión plena y efectiva de una persona en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás; ..."

"**Artículo 4.** Los derechos y libertades fundamentales que establece la presente ley serán reconocidos a todas las personas con discapacidad, sin distinción por origen étnico o nacional, género, edad, **trastorno de talla, condición social, económica** o de salud, religión, opiniones, preferencias **sexuales, estado civil, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria** o cualquier otra que atente contra su dignidad. Al respecto (sic), las autoridades responsables de la aplicación de esta ley deberán: ..."

48. De lo señalado en sus informes –así como del proceso legislativo– se desprende que, con la reforma impugnada, las y los legisladores de Veracruz buscaban robustecer el derecho a la igualdad, la inclusión y el respeto de las personas con discapacidad en la legislación local, especialmente, con relación a las personas con trastorno de talla.⁵⁰ Pretendían, además, armonizar la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad con la legislación general,⁵¹ pues en dos mil dieciocho se incluyó en la ley general para la inclusión de

⁵⁰ A consideración del órgano legislativo, se considera esta categoría dentro de la discapacidad porque, debido a la desproporción de su talla con respecto a las medidas estándares –socialmente aceptadas–, se producen limitaciones físicas de orden práctico en la vida cotidiana que pueden condicionar el desarrollo psicosocial de las personas, entre ellas, aquellas que viven con acondroplasia (o enanismo).

⁵¹ El doce de julio de dos mil dieciocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al párrafo primero del artículo cuarto de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad para incluir como categoría prohibida de discriminación los trastornos de talla:

"**Artículo 4.** Las personas con discapacidad gozarán de todos los derechos que establece el orden jurídico mexicano, sin distinción de origen étnico, nacional, género, edad, **o un trastorno de talla**, condición social, económica o de salud, religión, opiniones, estado civil, preferencias sexuales, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria o cualquier otro motivo u otra característica propia de la condición humana o que atente contra su dignidad. Las medidas contra la discriminación tienen como finalidad prevenir o corregir que una persona con discapacidad sea tratada de una manera directa o indirecta menos favorable que otra que no lo sea, en una situación comparable. *Párrafo reformado D.O.F. 12-07-2018 ...*



las personas con discapacidad como categoría prohibida de discriminación los trastornos de talla.

49. De ahí que tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo de Veracruz hayan considerado que la reforma no afectaba –y, al contrario, beneficiaba– a las personas con discapacidad, lo cual –desde su óptica– justificaba la ausencia de consulta durante el proceso legislativo. **Este Tribunal Pleno difiere de la conclusión alcanzada por dichas autoridades y sostiene la invalidez total del decreto impugnado.**

50. Para sostener esta conclusión, se articulará por qué las modificaciones que sufrió la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz –inclusión de la categoría de trastorno de talla (B.1) y de nuevas categorías sospechosas de discriminación (B.2)– implican una cuestión relacionada con las personas con discapacidad que debía ser consultada. Asimismo, se señalará por qué aun cuando con la reforma se pretendiera armonizar la legislación local con la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, dicha pretensión no exime al legislador local de la obligación de consultar (B.3).

B.1 La inclusión de la categoría "trastorno de talla" en la definición de discapacidad física es una cuestión que directamente concierne a las personas con discapacidad

51. Las autoridades, en su marco competencial, tienen la obligación de promover la igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad, así como su inclusión a los regímenes de protección. Para ello, deben identificar ámbitos o subgrupos de esta población que requieran medidas específicas para acelerar o lograr la igualdad inclusiva, así como adoptar dichas medidas en favor de esos grupos⁵² –entre ellos, podría encontrarse el grupo al que está di-

"Cabe destacar que, si bien en la iniciativa de ley se incluía también una reforma a la definición de discapacidad física para que ésta incluyera los trastornos de talla, esta modificación no pasó el proceso legislativo. Además, es importante dejar sentado que, en dicha reforma, no se llevó a cabo un proceso de consulta a las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan."

⁵² Cfr. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, *Observación General Núm. 6 (2018)*... *Op. cit.*, párrafo 32.



rigido la reforma impugnada– de manera que se haga frente a todas las formas de discriminación, incluidas la discriminación múltiple y la interseccional.⁵³

52. Asimismo, como ha quedado expuesto en la sección anterior de esta ejecutoria, el modelo social con visión de derechos humanos reconoce que la discapacidad es un concepto en evolución, resultado de la interacción de personas con algún tipo de deficiencia (intelectual, física, psicosocial, etcétera) con las barreras actitudinales y del entorno. Esto significa que la definición y la tipología de la discapacidad no es cerrada, lo cual abre la posibilidad de incluir situaciones adicionales en las legislaciones internas de los Estados en atención al contexto.⁵⁴

53. Sin embargo, al llevar a cabo este tipo de prácticas con intención inclusiva y protectora, las autoridades no deben desconocer los derechos de las personas con discapacidad, entre ellos, el derecho a la consulta estrecha y participación activa en las cuestiones que refieran a este grupo de atención prioritaria.

54. En este sentido, este Tribunal Pleno sostiene que **la inclusión de una categoría de deficiencia física y una denominación a un grupo poblacional con discapacidad es una cuestión relacionada directamente con las personas con discapacidad, con su reconocimiento y visibilización en condiciones de igualdad.**

55. El lenguaje y, en específico, el lenguaje jurídico tiene un papel normativo fundamental. Con él se categoriza y se nombran realidades, se tiene la posibilidad de visibilizar y contribuir a qué personas y grupos de población históricamente discriminados sean reconocidas en sus derechos. Sin embargo, en la denominación de categorías que buscan englobar o referirse a un sector de las personas con discapacidad se debe seguir los principios derivados de la Convención –el reconocimiento de la autonomía, la independencia, la igualdad inclusiva y el derecho a la participación–, lo cual implica el derecho a la consulta.

⁵³ *Ibíd.*, párrafo 33.

⁵⁴ Palacios, Agustina, páginas 393 y 394.



56. Esto es especialmente relevante porque las personas con discapacidad han sido sujetas históricamente a denominaciones estigmatizantes y excluyentes,⁵⁵ que corresponden a una visión de la discapacidad que no encuentra cabida en nuestro modelo constitucional y que atenta contra la dignidad humana. De ahí que, como se ha desarrollado de manera previa, la igualdad inclusiva tenga una dimensión de reconocimiento para combatir el estigma, los estereotipos y los prejuicios.

57. Las autoridades deben considerar con la debida atención y prioridad las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas, lo cual incluye, cuando las nombren.

58. Por eso, no basta sólo nombrar y categorizar desde la heterorregulación, es decir, desde fuera, sino que se debe consultar a las personas con discapacidad y a las organizaciones conformadas por este grupo sobre de qué manera y con qué denominación buscan ser incluidos en un régimen de protección.

59. Con ello se podrán eliminar los resabios de un lenguaje prejuicioso de la discapacidad (como sucede, por ejemplo, con la palabra "trastorno"), la poca claridad con respecto al grupo al que se refiere la denominación⁵⁶ y se les dará a las personas con discapacidad un auténtico lugar como sujetos de derechos con capacidad jurídica y poder de decisión.

60. En resumen, la desatención a principios y derechos de las personas con discapacidad y, sobre todo, la falta de consulta sobre la denominación es-

⁵⁵ Por ejemplo, se les nombró inválidos, disminuidos, locos, retrasados, deficientes, u otros términos en diminutivo –enanito, por ejemplo– que no corresponden a la dignidad humana.

⁵⁶ En el caso de la legislación veracruzana, por trastorno de talla buscan incluir a personas con talla alta o talla baja. Medicamente, la baja talla se define como aquella que está 2 desvíos estándar (DS) por debajo de la media de la población, mientras que la talla alta se define como una altura mayor a los 2 DS respecto a la normalidad. Sin embargo, esto no se denomina en el ámbito médico como trastorno de talla, sino como alteración de talla. Véase, por ejemplo, la siguiente guía de Alteraciones de crecimiento y talla, consultada en la página <https://www.intramed.net/contenidover.asp?contenido=91156#:~:text=La%20baja%20talla%20se%20define,DS%20respecto%20a%20la%20normalidad> el día 20 de diciembre de 2020. Esto significa que la talla no refiere al peso, sino a la estatura.



pecífica de una forma de deficiencia que, en interacción con el entorno, constituye la discapacidad física, vulnera los derechos de este grupo e impide una verdadera inclusión que respete la autonomía, independencia y derecho a la participación como principios básicos de la igualdad inclusiva.

61. En consecuencia, este Tribunal Pleno **declara la invalidez del artículo 2, fracción XI, en la porción normativa que señala "el trastorno de talla", así como la misma referencia a este concepto que se encuentra en el artículo 4** de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz.

B.2. La inclusión de categorías prohibidas de discriminación concierne directamente a las personas con discapacidad

62. El artículo 4 de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz señala que los derechos y libertades fundamentales que establece la normativa serán reconocidos a todas las personas con discapacidad, sin distinción "por origen étnico o nacional, género, edad, trastorno de talla, condición social, económica o de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria o cualquier otra que atente contra su dignidad."

63. Fue en la reforma que derivó en el Decreto Número 557 en la que se incluyeron las categorías de condiciones económicas, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria y preferencias sexuales, como motivos prohibidos de distinción en la protección de las personas con discapacidad.

64. La inclusión de estas categorías atañe directamente a las personas con discapacidad y debe regirse por una visión robusta y no fragmentada de la igualdad inclusiva, con todas las dimensiones presentes en la Convención. Por tanto, ante la ausencia de consulta, el precepto y el proceso legislativo que llevó a su reforma es incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, como se desprende de las siguientes consideraciones.

65. Este Tribunal Pleno ha resaltado que el principio de igualdad en la Convención presenta cuatro facetas que complementan a las dimensiones de la igualdad inclusiva.



(a) La primera faceta de la igualdad la encontramos como propósito del instrumento. Según el artículo 1,⁵⁷ el objeto de la Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales.

(b) La segunda perspectiva de la igualdad se presenta como principio y como valor transversal de la Convención –conforme al artículo 3–⁵⁸ a partir del cual se deben interpretar todos los preceptos.

(c) En tercer lugar, la igualdad implica obligaciones específicas para los Estados –en atención al artículo 4.1–⁵⁹ lo cual incluye igualdad en aplicación y

⁵⁷ **"Artículo 1**

"Propósito

"El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente."

⁵⁸ Los principios de la presente Convención serán: ...

"b) La no discriminación; ...

"e) La igualdad de oportunidades; ...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer; ..."

⁵⁹ **"Artículo 4**

"Obligaciones generales

"1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

"a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

"b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;

"c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;

"d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;

"e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;

"f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;



habilitación en el ejercicio de todos los derechos, así como la obligación de llevar a cabo medidas positivas.

(d) Por último, la cuarta faceta prevista en la Convención se presenta como derecho de igualdad ante la ley, ante la protección legal efectiva, los ajustes razonables y las acciones afirmativas⁶⁰ –véase el artículo 5 en todos sus incisos–.⁶¹

66. Esta irradiación de la igualdad es consistente con su comprensión como norma de *ius cogens* –derecho imperativo o perentorio que no admite ni exclusión, ni alteración de su contenido–, pues sobre la igualdad descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional.⁶²

67. Ahora bien, de la parte considerativa de esta sentencia se desprende que la igualdad inclusiva que rige el régimen de protección de las personas con

"g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;

"h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;

"i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos."

⁶⁰ Palacios, Agustina, *Op. cit.*, páginas 403 y 404.

⁶¹ **Artículo 5**

"Igualdad y no discriminación"

"1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

"2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

"3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

"4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad."

⁶² Corte Interamericana. *Opinión Consultiva OC-18/03 Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, de 17 de septiembre de 2003, párrafo 101.



discapacidad incluye una dimensión **participativa**, para reafirmar el carácter social de las personas como miembros de grupos poblacionales que merecen ser tomados en cuenta en sus propias decisiones en el ámbito personal, familiar, social y político.

68. En este sentido, si bien es cierto que los Estados deben identificar ámbitos o subgrupos de personas con discapacidad que requieran medidas específicas para acelerar o lograr la igualdad inclusiva –lo cual incluiría aumentar la lista de categorías sospechosas–, lo cierto es que esto no implica que los procedimientos de consulta excluyan a estas personas con discapacidad. Al contrario, el entramado normativo de la Convención exige que se adopten medidas para asegurar el pleno desarrollo y potenciación de las personas con discapacidad sin distinción alguna, lo cual, como medida afirmativa, incluye el proceso de consulta. En este sentido, **el derecho a la consulta forma parte indivisible de una visión robusta del derecho a la igualdad.**

69. Dicho en otras palabras, aunque se reconozca el deber de adoptar políticas destinadas a promover la igualdad y la no discriminación de las personas con discapacidad, también se reconoce que la estrecha consulta y la integración activa de las organizaciones de personas con discapacidad, que representan la diversidad de la sociedad, es un elemento clave para el éxito de la adopción y la supervisión de marcos jurídicos y materiales de orientación para fomentar la igualdad inclusiva y la no discriminación,⁶³ sobre todo, cuando la reforma busque enfrentar la discriminación interseccional y múltiple.

70. El Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala que el concepto de discriminación interseccional reconoce que las personas no sufren discriminación como miembros de un grupo homogéneo, sino como individuos con identidades, condiciones y circunstancias vitales multidimensionales. Existen vivencias y experiencias de agravamiento de la situación de desventaja de las personas con discapacidad, a causa de formas de discriminación múltiples e interseccionales, que requieren la adopción de medidas específicas con respecto a la recopilación de datos desglosados, **la consulta**, la formulación de

⁶³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación General Número 7 (2018)* ... *Op. cit.*, párrafo 70.



políticas, la ejecución de las políticas de no discriminación y la provisión de recursos eficaces.⁶⁴

71. Es por eso que el artículo 4, numeral 3, es claro en señalar que **la consulta activa y estrecha es un deber estatal** frente a todos los procesos de implementación de la Convención a nivel local –lo cual incluye la implementación legislativa– e implica consultar, frente a medidas que pretenden darle operatividad, al principio de igualdad y no discriminación.

72. Las personas con discapacidad no sólo son parte esencial de la enorme diversidad de la sociedad, sino que, dentro del mismo grupo poblacional, existe una diversidad inmensa (desde los diferentes tipos de discapacidad hasta la caracterología de las mismas personas con discapacidad que pertenecen a pueblos indígenas o comunidades rurales, niños, niñas y adolescentes y personas de edad avanzada, mujeres, personas de minorías étnicas o de origen migrante, etcétera). Considerarlos a todos y todas en los procesos de consulta, sobre todo cuando se les hará una referencia directa en una medida legislativa, es la única manera en que se puede hacer frente a todas las formas de discriminación, incluidas la discriminación múltiple y la interseccional.⁶⁵

73. La participación plena y efectiva de la variedad de manifestaciones de discapacidad es una herramienta de transformación para promover la capacidad de acción de las personas de este grupo de atención prioritaria, para que defiendan sus derechos, expresen sus opiniones y fortalezcan voces colectivas y diversas. Asimismo, es una medida de inclusión para combatir la discriminación⁶⁶ que es consistente con una visión robusta de la igualdad.

74. En conclusión, ya que el Congreso de Veracruz no llevó a cabo una consulta estrecha y participativa con las personas con discapacidad y las organizaciones conformadas por este grupo frente a cuestiones directamente relacionadas con la discapacidad, su denominación y estrategias para la igualdad

⁶⁴ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación General Número 3 (2016) sobre las mujeres y las niñas con discapacidad*, 25 de noviembre de 2016, párrafo 16.

⁶⁵ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación General Número 6 (2018) ... Op. cit.*, párrafo 32.

⁶⁶ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Observación General Número 7 (2018) ... Op. cit.*, párrafo 33.



inclusiva, este Tribunal Pleno procede a declarar la **invalidez total** del decreto impugnado en las reformas realizadas a la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz en su artículo 2, fracción XI –en la porción que establece "**los trastornos de talla**"–, y su artículo 4 –en la porción normativa que señala "**trastorno de talla, ... condición social, económica ... sexuales, estado civil, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria**"–.

75. Esto es consistente con el estándar sentado en la acción de inconstitucionalidad **212/2020**,⁶⁷ a partir del cual, cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a las personas con discapacidad, a sus intereses y/o derechos –como es el caso de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad de Veracruz–, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento impugnado.

B.3. La pretendida armonización de la legislación local con una ley general no exime de la obligación de consulta

76. Por último, no pasa inadvertido para este Tribunal Constitucional en Pleno que la autoridad legislativa del Estado de Veracruz tenía como intención, al emitir la reforma impugnada, adecuar la normativa local a la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, ordenamiento de orden público, interés social y de observancia general en toda la República.

77. Sin embargo, tal como se resolvió en la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**,⁶⁸ así como en la **acción de inconstitucionalidad**

⁶⁷ Resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁶⁸ Fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.



idad 176/2020,⁶⁹ el derecho a la consulta y su correlativa obligación a llevarlas a cabo no ceden ante el objeto de armonizar el contenido de una norma con una ley general.

78. Es criterio de este Tribunal Pleno que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a las personas con discapacidad antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar a sus derechos e intereses. Esta consulta, además, debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso en el supuesto de legislación emitida en cumplimiento a un mandato de armonización ordenado por el legislador y legisladora federal.

79. Aun considerando el supuesto de que la armonización de la legislación local con una ley general releva a la Legislatura Local de realizar las consultas respectivas, ello requeriría, en principio, demostrar que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la ley general para asegurarse de que sus alcances han sido motivo de pronunciamiento por las personas con discapacidad. Al respecto, entre otras cuestiones, en este caso se observa que la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad no incluye en su definición de discapacidad física la noción de trastornos de talla.⁷⁰

En dicho asunto se declaró la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661 y, por extensión, la de los Decretos 0609 y 0611, al considerarse que los preceptos cuestionados tenían un impacto específico en las personas con discapacidad al regular el tipo, la forma y el modo en que los entes públicos correspondientes atenderían las distintas necesidades de estas personas en materia de seguridad, salud y rehabilitación, de manera que se concluyó que el desahogo de una consulta a personas con discapacidad era indispensable.

⁶⁹ Resuelta el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁷⁰ "Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entenderá por: ...

"X. Discapacidad física. Es la secuela o malformación que deriva de una afección en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás; ..."



80. Por tanto, este Tribunal Constitucional no puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos de las personas con discapacidad y que es producto de un procedimiento que representó una vulneración al derecho a la consulta.

VII. EFECTOS

81. En términos de los artículos 41, fracción IV,⁷¹ y 45, párrafo primero,⁷² en relación con el 73 de la ley reglamentaria,⁷³ es necesario fijar los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirán sus efectos.

82. **Declaraciones de invalidez.** En el apartado VI de este fallo se declaró la invalidez total del Decreto Número 557 por el que se reformaron los artículos 2, fracción XI, y 4 de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz, pues el Congreso Local no realizó una consulta estrecha a las personas con discapacidad.

83. Al respecto, se debe señalar que, en atención a la evolución del criterio que surgió a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020, este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de normas que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, la

Cabe destacar que, si bien en la iniciativa de ley se incluía también una reforma a la definición de discapacidad física para que ésta incluyera los trastornos de talla, esta modificación no pasó el proceso legislativo. Además, es importante dejar sentado que, en dicha reforma, no se llevó a cabo un proceso de consulta a las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan.

⁷¹ **"Artículo 41 de la ley reglamentaria.**

"Las sentencias deberán contener: ...

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

⁷² **"Artículo 45 de la ley reglamentaria.**

"Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

⁷³ **Artículo 73 de la ley reglamentaria.**

"Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



falta de consulta previa no implica la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador o legisladora fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte.

84. Ha de añadirse que el decreto que aquí se analiza implica la modificación a un cuerpo normativo que está directamente relacionado con las personas con discapacidad, entonces es posible declarar la **invalidez total del decreto por la falta de consulta a las personas con discapacidad**.

85. Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez. Este Tribunal Constitucional ha determinado en diversas ocasiones que las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de la sentencia.⁷⁴

86. Sin embargo, en la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.",⁷⁵ se estableció que las facultades del Pleno para determinar los efectos de las sentencias que emite comprenden, por un lado, la posibilidad de fijar "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda" y, por el otro, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan.

87. Asimismo, se ha enfatizado que los efectos de las sentencias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

88. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz el marco de regula-

⁷⁴ Con fundamento en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁵ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777, con número de registro digital: 170879.



ridad constitucional. Al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha emitido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha prescrito, entre otras cuestiones,⁷⁶ que pueden postergarse por un lapso razonable o, inclusive, susciten la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

89. Cabe puntualizar que, en diversos precedentes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido distintos plazos para que los Congresos Locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta a personas con discapacidad, como son ciento ochenta días naturales⁷⁷ o, incluso, de dieciocho meses, ante las serias dificultades y riesgos que implica celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2.

90. Así, esta Suprema Corte, con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera que en el caso es prudente determinar que la declaratoria de invalidez total del decreto debe postergarse por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso de esa entidad cumpla con los efectos vinculatorios precisados.

91. Este plazo tiene como razón de ser evitar que se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la normativa que se declara inválida. En todo caso, el Congreso de Veracruz, en ejercicio de su competencia, puede emitir antes de que se cumpla el plazo, la regulación respectiva, atendiendo previamente a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria, con respecto a su obligación de practicar consulta previa a las personas con discapacidad.

92. **Efectos vinculatorios.** En este sentido, se vincula al Congreso de Veracruz para que dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le

⁷⁶ Entre las otras cuestiones se incluye que los efectos consistan en la expulsión de las porciones normativas que específicamente presentan vicios de inconstitucionalidad –a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado– y que se extiendan a la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado –atendiendo a las dificultades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada–.

⁷⁷ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el 20 y 21 de abril de este dos mil veinte.



haga de los puntos resolutiveos de esta resolución –fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada– lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta decisión, la consulta a las personas con discapacidad –con especial relevancia a aquellas que se trató de incluir en la categoría de "trastornos de talla"– y, posteriormente, actué conforme a sus competencias legislativas en atención plena a la participación activa y representativa de las personas con discapacidad.

93. Lo anterior, en el entendido de que la consulta a las personas con discapacidad deberá tener un carácter abierto y, con ello, se debe dar la posibilidad y facilidad de un diálogo democrático e incluyente que busque la participación de las personas de este grupo de atención prioritaria en relación con cualquier aspecto de la regulación que les afecte.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Número 557 que reforma diversas disposiciones a la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el seis de mayo de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la acción de inconstitucionalidad, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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 apartándose de los párrafos del cincuenta y nueve al sesenta y uno, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose de los párrafos sesenta y uno y setenta y cuatro, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 557 que reforma diversas disposiciones a la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el seis de mayo de dos mil veinte. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó en votación económica por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.



El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

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.

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

Nota: La tesis aislada 1a. CXLIV/2018 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas.

Los Acuerdos Generales del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Números 14/2020, 13/2020, 12/2020, 10/2020, 7/2020, 6/2020 y 3/2020 citados en esta sentencia, aparecen publicados en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo VII, agosto de 2020, páginas 6378, 6371, 6365, 6350, 6298, 6294 y 6279, con números de registro digital: 5499, 5498, 5497, 5496, 5504, 5503 y 5500, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de octubre de 2022 a las 10:24 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 17 de octubre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL EQUIVALENTE AL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES FEDERALES.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL HECHO DE QUE LOS ACCIONANTES NO HUBIERAN MANIFESTADO SU OPOSICIÓN A LAS NORMAS IMPUGNADAS DURANTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, NO ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VI, APLICABLE POR VIRTUD DEL DIVERSO 65, AMBOS DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES QUE SE PRESENTEN EN AQUÉL.

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA PRONUNCIARSE SOBRE SU VALIDEZ.

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LAS VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL QUE SE CONTRAEN AL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY ORGÁNICA O EN EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO CORRESPONDIENTE, CUANDO TIENEN COMO FINALIDAD FACILITAR EL ANÁLISIS, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY, QUEDAN SUBSANADAS CUANDO EL PLENO DEL ÓRGANO LEGISLATIVO APRUEBA LAS NORMAS RESPECTIVAS, OBSERVANDO LAS FORMALIDADES VERDADERAMENTE TRASCENDENTES.

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE LA INICIATIVA DE LEY RESPECTIVA NO HAYA SIDO TURNADA A LA COMISIÓN A LA QUE DE ACUERDO A SU RAMO PUDIERA CONOCERLA, NO IMPLICA UNA VIOLACIÓN A DICHO PROCEDIMIENTO, EN VIRTUD DE QUE EL TURNO A LAS COMISIONES CONSTITUYE UNA FACULTAD POTESTATIVA DE LA MESA DIRECTIVA POR CONDUCTO DE SU PRESIDENTE (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE



LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA MODIFICACIÓN EN EL TURNO A LAS COMISIONES QUE DICTAMINARÁN LAS INICIATIVAS, NO IMPLICA UNA VIOLACIÓN A DICHO PROCEDIMIENTO, EN VIRTUD DE QUE CONSTITUYE UNA FACULTAD POTESTATIVA DE LA MESA DIRECTIVA POR CONDUCTO DE SU PRESIDENTE (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA NEGATIVA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DE AMPLIAR EL TURNO PARA EL DICTAMEN Y OPINIÓN DE LA INICIATIVA, ES UNA IRREGULARIDAD SECUNDARIA QUE NO IMPACTA EN LA DECISIÓN FINAL DE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE CONVALIDARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL HECHO DE QUE EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES NO HAYA CITADO, CON AL MENOS 24 HORAS DE ANTICIPACIÓN, A UNA NUEVA SESIÓN PARA LA DISCUSIÓN DEL DICTAMEN QUE DIO COMO RESULTADO EL DECRETO IMPUGNADO, NO IMPLICA UNA VULNERACIÓN A LAS CONDICIONES DE-



LIBERATIVAS NI UNA VIOLACIÓN A LAS REGLAS DE VOTACIÓN, PORQUE NO SE TRATA DE UNA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE DICHO ÓRGANO (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO).

XI. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL LEGISLADOR FEDERAL TIENE LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA DISTRIBUIR LAS ATRIBUCIONES RELACIONADAS CON LAS MATERIAS DE SEGURIDAD NACIONAL Y DE SEGURIDAD PÚBLICA EN UNA SECRETARÍA DE ESTADO (ARTÍCULO 30 BIS, FRACCIONES XIV, XVII, XVIII, XIX Y XXI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

XII. LEYES DESTINADAS A LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO. EN ESTE CAMPO EL LEGISLADOR GOZA DE MAYOR LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN, POR LO QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL ESTÁ LIMITADO EN SUS FUNCIONES DE CONTROL.

XIII. CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS LEGISLATIVOS.

XIV. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. HECHO DE QUE EXISTA CONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA EN UNA SECRETARÍA DE ESTADO DE LAS FUNCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA CON ALGUNAS DE SEGURIDAD NACIONAL, NO VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA (ARTÍCULO 30 BIS, FRACCIONES XIV, XVII, XVIII, XIX Y XXI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

XV. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA OTORGAR A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO LA ATRIBUCIÓN PARA PLANEAR, ESTABLECER Y CONDUCIR LA POLÍTICA EN MATERIA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS REGULADAS POR LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO Y LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS; ASIMISMO, FUNGIR



COMO ÁREA CONSOLIDADORA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE COMPRAS DE BIENES Y CONTRATACIONES DE SERVICIOS QUE LA PROPIA SECRETARÍA DETERMINE (ARTÍCULO 31, FRACCIONES XXV Y XXVI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

XVI. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LIBERTAD PARA OTORGAR A LA SECRETARÍA DE ENERGÍA LA ATRIBUCIÓN PARA COORDINAR, CON LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA, LA DETERMINACIÓN DE LAS TARIFAS REGULADAS DE LOS SERVICIOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, AL NO SER FACULTAD EXCLUSIVA DEL ÓRGANO REGULADOR COORDINADO (ARTÍCULO 33, FRACCIÓN XXI, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

XVII. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA LEY ORGÁNICA RELATIVA, AL OTORGAR A LA SECRETARÍA DE ENERGÍA LA ATRIBUCIÓN PARA COORDINAR, CON LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA, LA DETERMINACIÓN DE LAS TARIFAS REGULADAS DE LOS SERVICIOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, NO VIOLA A LA AUTONOMÍA O INDEPENDENCIA TÉCNICA DEL ÓRGANO REGULADOR COORDINADO (ARTÍCULO 33, FRACCIÓN XXI, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

XVIII. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LAS FACULTADES DE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN CONCEDIDAS EN LA LEY ORGÁNICA RESPECTIVA A LAS SECRETARÍAS DE GOBERNACIÓN, DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, ASÍ COMO A LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL, NO ATENTAN CONTRA LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, POR LA NATURALEZA DEL ÓRGANO AL QUE SE LE OTORGAN Y LAS FUNCIONES QUE ÉSTAS DESEMPEÑAN (ARTÍCULOS 27, FRACCIÓN III, 31, FRACCIÓN XXII Y 43, FRACCIÓN VII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

XIX. COMISIONES INTERSECRETARIALES, CONSULTIVAS Y PRESIDENCIALES. CONSTITUYEN GRUPOS DE TRABAJO ORIENTADOS HACIA LA CON-



SECUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA QUE EL TITULAR DEL EJECUTIVO PRETENDE IMPLEMENTAR, Y SUS FACULTADES SE RESTRINGEN A ASPECTOS DE CONSULTA, EVALUACIÓN Y TOMA DE DECISIONES DE CARÁCTER INTERNO, SIN QUE CUENTEN CON ATRIBUCIONES PARA EMITIR ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE PUDIERAN TRASCENDER MÁS ALLÁ DEL RÉGIMEN INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

XX. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE CONSTITUIR COMISIONES INTERSECRETARIALES, CONSULTIVAS Y PRESIDENCIALES EN LOS ASUNTOS A SU CARGO (ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

XXI. DELEGACIONES ESTATALES DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO. SE ENCUENTRAN ADSCRITAS JERÁRQUICA Y ORGÁNICAMENTE A LA SECRETARÍA DE BIENESTAR, Y TIENEN A SU CARGO LA COORDINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE PLANES, PROGRAMAS Y ACCIONES PARA EL DESARROLLO INTEGRAL; LAS FUNCIONES DE ATENCIÓN CIUDADANA; LA SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS Y PROGRAMAS A CARGO DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES; ASÍ COMO LA SUPERVISIÓN DE PROGRAMAS QUE EJERCEN ALGÚN BENEFICIO DIRECTO A LA POBLACIÓN (ARTÍCULO 17 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

XXII. COORDINACIÓN GENERAL DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO. SE ENCUENTRA BAJO EL MANDO DIRECTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SU FUNCIÓN ES COORDINAR A LAS DELEGACIONES ESTATALES DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE SUS FUNCIONES, Y EN UNIÓN CON LA SECRETARÍA DE BIENESTAR PLANEAN, EJECUTAN Y EVALÚAN PLANES, PROGRAMAS Y ACCIONES DE LAS REFERIDAS DELEGACIONES (ARTÍCULO 17 TER DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

XXIII. OFICINAS DE REPRESENTACIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. NO CONSTITUYEN AUTORIDADES INTERMEDIAS ENTRE EL GO-



BIERNO LOCAL Y LOS MUNICIPIOS, DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN L, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 17 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

XXIV. DELEGACIONES DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO Y LA COORDINACIÓN GENERAL. NO CONSTITUYEN AUTORIDADES INTERMEDIAS ENTRE EL GOBIERNO LOCAL Y LOS MUNICIPIOS, DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN L, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SINO QUE SE TRATA DE ÓRGANOS DEPENDIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (ARTÍCULO 17 TER DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

XXV. DELEGACIONES DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO. SU CREACIÓN POR LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL NO ROMPE CON EL SISTEMA FEDERAL NI INVADIRÍA LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, AL ENCONTRAR SUSTENTO CONSTITUCIONAL COMO ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (ARTÍCULO 17 TER DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

XXVI. DELEGACIONES DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO. LAS FACULTADES CON QUE CUENTAN NO INVADEN LA ESFERA COMPETENCIAL DEL CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (ARTÍCULO 17 TER DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 115/2018 Y SUS ACUMULADAS 116/2018, 117/2018, 119/2018 Y 120/2018. DIVERSOS SENADORES INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO Y DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. 23 DE MAYO DE 2022. PO-



NENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintitrés de mayo de dos mil veintidós.**

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—Por escritos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veinte, veinticuatro, veintiséis y veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, los siguientes accionantes promovieron diversas acciones de inconstitucionalidad, mediante las cuales solicitaron la invalidez de las normas que se refieren, emitidas y promulgadas por las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como el presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Diversos senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión

a) Acción de inconstitucionalidad 115/2018

1. Mayuli Latifa Martínez Simón, **2.** Rafael Moreno Valle Rosas, **3.** María Guadalupe Murguía Gutiérrez, **4.** Nadia Navarro Acevedo, **5.** Gloria Elizabeth Núñez Sánchez, **6.** Raúl Paz Alonzo, **7.** Julen Rementería del Puerto, **8.** Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, **9.** Indira de Jesús Rosales San Román, **10.** María Guadalupe Saldaña Cisneros, **11.** Josefina Vázquez Mota, **12.** Damián Zepeda Vidales, **13.** Martha María Rodríguez Domínguez, **14.** Juan Manuel Fócil Pérez, **15.** Antonio García Conejo, **16.** Miguel Ángel Mancera Espinosa, **17.** Ma. Leonor Noyola Cervantes, **18.** Omar Obed Maceda Luna, **19.** Emilio Álvarez Icaza Longoria, **20.** Claudia Ruiz Massieu Salinas, **21.** Mario Zamora Gastélum, **22.** Carlos Humberto Aceves del Olmo, **23.** Claudia Edith Anaya Mota, **24.** Manuel Añorve Baños, **25.** Eruviel Ávila Villegas, **26.** Sylvana Beltrones Sánchez, **27.** Ángel García Yáñez, **28.** Verónica Martínez García, **29.** Nuvia Magdalena Mayorga Delgado, **30.** Miguel Ángel Osorio Chong, **31.** Beatriz Elena Paredes Rangel, **32.** Jorge Carlos Ramírez Marín, **33.** Vanessa Rubio Márquez, **34.** Noé Castañón Ramírez,



35. Clemente Castañeda Hoeflich, **36.** Verónica Delgadillo García, **37.** Dante Delgado Rannauro, **38.** Samuel Alejandro García Sepúlveda, **39.** Indira Kempis Martínez, **40.** Patricia Mercado Castro, **41.** Juan Quiñonez Ruiz, **42.** José Erandi Bermúdez Méndez, **43.** Gina Andrea Cruz Blackledge, **44.** Víctor Oswaldo Fuentes Solís, **45.** Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, **46.** Marco Antonio Gama Basarte, **47.** Ismael García Cabeza de Vaca, **48.** Minerva Hernández Ramos, **49.** Mauricio Kuri González, **50.** Kenia López Rabadán, **51.** Gustavo Enrique Madero Muñoz, **52.** Martha Cecilia Márquez Alvarado; y, **53.** Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo, solicitando se declare la invalidez del:

"Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, emitido mediante el Decreto publicado en el D.O.F. el pasado viernes 30 de noviembre de 2018."

b) Acción de inconstitucionalidad 116/2018

1. Noé Castañón Ramírez, **2.** Carlos Humberto Aceves del Olmo, **3.** Claudia Edith Anaya Mota, **4.** Manuel Añorve Baños, **5.** Eruviel Ávila Villegas, **6.** Sylvana Beltrones Sánchez, **7.** Ángel García Yáñez, **8.** Verónica Martínez García, **9.** Nuvia Magdalena Mayorga Delgado, **10.** Miguel Ángel Osorio Chong, **11.** Beatriz Elena Paredes Rangel, **12.** Jorge Carlos Ramírez Marín, **13.** Vanessa Rubio Márquez, **14.** Claudia Ruiz Massieu Salinas, **15.** Mario Zamora Gastélum, **16.** Emilio Álvarez Icaza Longoria, **17.** Juan Manuel Fócil Pérez, **18.** Antonio García Conejo, **19.** Miguel Ángel Mancera Espinosa, **20.** Ma. Leonor Noyola Cervantes, **21.** Omar Obed Maceda Luna, **22.** Mayuli Latifa Martínez Simón, **23.** Rafael Moreno Valle Rosas, **24.** María Guadalupe Murguía Gutiérrez, **25.** Nadia Navarro Acevedo, **26.** Gloria Elizabeth Núñez Sánchez, **27.** Raúl Paz Alonzo, **28.** Julen Rementería del Puerto, **29.** Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, **30.** Indira de Jesús Rosales San Román, **31.** María Guadalupe Saldaña Cisneros, **32.** Josefina Vázquez Mota, **33.** Damián Zepeda Vidales, **34.** Martha María Rodríguez Domínguez, **35.** José Erandi Bermúdez Méndez, **36.** Gina Andrea Cruz Blackledge, **37.** Víctor Oswaldo Fuentes Solís, **38.** Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, **39.** Marco Antonio Gama Basarte, **40.** Ismael García Cabeza de Vaca, **41.** Minerva Hernández Ramos, **42.** Mauricio Kuri González, **43.** Kenia López Rabadán, **44.** Gustavo Enrique Madero Muñoz, **45.** Martha Cecilia Márquez Alvarado; y, **46.** Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo, solicitando se declare la invalidez del:



"Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el D.O.F. el pasado viernes 30 de noviembre de 2018."

II. Movimiento Ciudadano

Acción de inconstitucionalidad 117/2018

1. José Clemente Castañeda Hoeflich, 2. Verónica Delgadillo García, 3. Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa, 4. Rodrigo Herminio Samperio Chaparro, 5. Maribel Ramírez Topete, 6. Royfid Torres González, 7. Perla Yadira Escalante Domínguez, 8. Vania Roxana Ávila García, 9. Ana Rodríguez Chávez; y, 10. Jorge Álvarez Máynez, quienes se ostentan como coordinador, integrantes y secretario general de Acuerdos, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, solicitando se declare la invalidez de:

"... las reforma (sic) al artículo 17 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en fecha 30 de noviembre de 2018."

III. Diversos diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión

a) Acción de inconstitucionalidad 119/2018

1. Carlos Torres Piña, 2. Frida Alejandra Esparza Márquez, 3. José Ricardo Gallardo Cardona, 4. Mónica Bautista Rodríguez, 5. Luz Estefanía Rosas Martínez, 6. Héctor Serrano Cortes, 7. José Guadalupe Aguilera Rojas, 8. Javier Salinas Narváez, 9. Raymundo García Gutiérrez, 10. Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez, 11. Emmanuel Reyes Carmona, 12. Verónica Beatriz Juárez Piña, 13. Norma Azucena Rodríguez Zamora, 14. Claudia Reyes Montiel, 15. Antonio Ortega Martínez, 16. Ma. Guadalupe Almaguer Pardo, 17. Mónica Almeida López, 18. Lilia Villafuerte Zavala, 19. Ricardo Aguilar Castillo, 20. Frinne Azuara Yarzabal, 21. Cruz Juvenal Roa Sánchez, 22. Lucero Saldaña, 23. Ismael Alfredo Hernández Deras, 24. Rubén Ignacio Moreira Valdez, 25. Margarita Flores Sánchez, 26. Cynthia Iliana López Castro, 27. Marcela Guillermina Velasco González, 28. Ernesto Alfonso Robledo Leal, 29. José Isabel Trejo Reyes, 30. Jorge Arturo Es-



padas Galván, **31.** Raúl Gracia Guzmán, **32.** María Liduvina Sandoval Mendoza, **33.** Adriana Dávila Fernández, **34.** Hernán Salinas Wolberg, **35.** José Ramón Cambero Pérez, **36.** José del Carmen Gómez Quej, **37.** Fernando Torres Graciano, **38.** Víctor Manuel Pérez Díaz, **39.** Sonia Rocha Acosta, **40.** Francisco Javier Luévano Núñez, **41.** José Rigoberto Mares Aguilar, **42.** Armando Tejeda Cid, **43.** Xavier Azuara Zúñiga, **44.** Lizbeth Mata Lozano, **45.** Luis Alberto Mendoza Acevedo, **46.** Juan Carlos Romero Hicks, **47.** Jorge Romero Herrera, **48.** Martha Estela Romo Cuéllar, **49.** José Elías Lixa Abimerhi, **50.** Carlos Alberto Valenzuela González, **51.** Vicente Javier Verástegui Ostos, **52.** José Salvador Rosas Quintanilla, **53.** Ricardo Villarreal García, **54.** Nohemí Alemán Hernández, **55.** Carlos Humberto Castaños Valenzuela, **56.** Ma. de los Ángeles Ayala Díaz, **57.** Josefina Salazar Báez, **58.** Miguel Alonso Riggs Baeza, **59.** Martha Elena García Gómez, **60.** Laura Angélica Rojas Hernández, **61.** Antonia Natividad Díaz Jiménez, **62.** Éctor Jaime Ramírez Barba, **63.** Verónica María Sobrado Rodríguez, **64.** Dulce Alejandra García Morlán, **65.** Guadalupe Romo Romo, **66.** Silvia Guadalupe Garza Galván, **67.** Mario Mata Carrasco, **68.** Gloria Romero León, **69.** Marcelino Rivera Hernández, **70.** Jorge Luis Preciado Rodríguez, **71.** Sylvia Violeta Garfias Cedillo, **72.** Justino Eugenio Arriaga Rojas, **73.** Madeleine Bonnafoux Alcaraz, **74.** Ricardo García Escalante, **75.** Absalón García Ochoa, **76.** Karen Michel González Márquez, **77.** Ana Paola López Birlain, **78.** Ma. del Pilar Ortega Martínez, **79.** Marco Antonio Adame Castillo, **80.** Evaristo Lenin Pérez Rivera, **81.** José Martín López Cisneros, **82.** Janet Melanie Murillo Chávez, **83.** Isabel Margarita Guerra Villarreal, **84.** Felipe Fernando Macías Olvera, **85.** Sergio Fernando Ascencio Barba, **86.** Cecilia Patrón Laviada, **87.** Jesús Guzmán Avilés, **88.** Ricardo Flores Suárez, **89.** Martha Elisa González Estrada, **90.** María de los Ángeles Gutiérrez Valdez, **91.** Oscar Daniel Martínez Terrazas, **92.** Annia Sarahí Gómez Cárdenas, **93.** Jacqueline Martínez Juárez, **94.** Adolfo Torres Ramírez, **95.** Patricia Terrazas Baca, **96.** María del Rosario Guzmán Avilés, **97.** Sarai Núñez Cerón, **98.** Ma. Eugenia Leticia Espinosa Rivas, **99.** Claudia Pastor Badilla, **100.** Fernando Galindo Favela, **101.** Ivonne Liliana Álvarez García, **102.** Lourdes Érika Sánchez Martínez, **103.** Irma María Terán Villalobos, **104.** María Alemán Muñoz Castillo, **105.** Anilú Ingram Vallines, **106.** Carlos Pavón Campos, **107.** Benito Medina Herrera, **108.** Eduardo Zarzosa Sánchez, **109.** Fernando Donato De las Fuentes Fernández, **110.** Pablo Guillermo Angulo Briceño, **111.** Norma Adela Guel Saldívar, **112.** Mariana Rodríguez Mier y Terán, **113.** Juan José Canul Pérez, **114.** Ana Lilia Herrera Anzaldo, **115.** Hortensia María Luisa Noroña Quezada, **116.** Soraya Pérez Munguía, **117.** Juan



Ortiz Guarneros, **118.** Manuel Limón Hernández, **119.** Lenin Nelson Campos Córdova, **120.** Brasil Alberto Acosta Peña, **121.** Luis Eleusis Leónidas Córdova Morán, **122.** Martha Hortencia Garay Cadena, **123.** Juan Francisco Espinoza Eguía, **124.** María Ester Alonzo Morales, **125.** Laura Barrera Fortoul, **126.** María Lucero Saldaña Pérez, **127.** Ma. Sara Rocha Medina, **128.** Dulce María Sauri Riancho, **129.** Ernesto Javier Nemer Álvarez, **130.** Héctor Yunes Landa, **131.** Ximena Puente De la Mora, **132.** Enrique Ochoa Reza, **133.** Alfredo Villegas Arreola, **134.** Isaías González Cuevas, **135.** María Libier González Anaya, **136.** Martha Angélica Zamudio Macías, **137.** Jacobo David Cheja Alfaro, **138.** Mario Alberto Rodríguez Carrillo, **139.** Geraldina Isabel Herrera Vega, **140.** Eduardo Ramos Ron, **141.** Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández, **142.** Dulce María Méndez De la Luz Dazón, **143.** Juan Francisco Ramírez Salcido, **144.** Juan Carlos Villarreal Salazar, **145.** Martha Angélica Tagle Martínez, **146.** Juan Martín Espinoza Cárdenas, **147.** Ruth Salinas Reyes, **148.** Jorge Eugenio Russo Salido, **149.** Alan Jesús Falomir Sáenz, **150.** Mario Alberto Ramos Tamez, **151.** Carmen Julia Prudencio González, **152.** Jorge Alcibiades García Lara, **153.** Adriana Gabriela Medina Ortiz, **154.** Ana Priscila González García, **155.** Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado, **156.** Lourdes Celenia Contreras González, **157.** Higinio Del Toro Pérez, **158.** María del Pilar Lozano Mac Donald, **159.** Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, **160.** Carmen Julieta Macías Rábago, **161.** Ariel Rodríguez Vázquez, **162.** Pedro Pablo Treviño Villarreal, **163.** Luis Enrique Miranda Nava, **164.** René Juárez Cisneros, **165.** Carlos Carreón Mejía, **166.** Iván Arturo Rodríguez Rivera, **167.** Carlos Alberto Morales Vázquez, **168.** Ana Lucía Riojas Martínez, **169.** Abril Alcalá Padilla, **170.** Teófilo Manuel García Corpus; y, **171.** Kehila Abigail Kú Escalante, solicitando la invalidez de:

"El Decreto por el que se reforman los artículos 4o., primer y segundo párrafos, 6o., 8o., segundo párrafo; 14, primer párrafo, 16, segundo párrafo, 17 Bis, primer párrafo, y las fracciones I, II y III, en su párrafo y los actuales incisos b), c) y d), 20, 26, 27, 28, fracción XI, 29, fracción XVI, 31, fracciones II, III, V, VII, y se recorren las actuales XXXIII y XXXIV, para pasar a ser XXXI y XXXII, 32, en su párrafo y las fracciones I e inciso c), III, IV y XIII, 32 Bis, fracciones I, II, IV, V, VII, XIII, XVI, XXV, XXVI, XXIX, XXXI y XXXIV, 33, fracciones X, XVII, XVIII, XXI y XXV, 34, fracciones IV, V, VII, IX, XI, XV, XVI, XXI, XXIV, XXVII y XXX, 35, fracción XXI, incisos d) y e), 37, fracciones I, II, IV, V, VIII, IX, XI, XII, XV, XVII, XX, XXI, XXII y



XXIV, 38, fracciones III, VIII, XXX y XXX Bis, 39, fracciones I, II, VI, X y XI, 40, fracción XVIII, 41, fracción I, en su párrafo (sic) y el inciso c), 41 Bis, fracciones I, III, IV, inciso b), VI, IX, X, XI, XII, XV y XIX, 43, fracción VII, segundo párrafo y 43 Bis, primer párrafo; se adicionan un tercer párrafo y las fracciones I, II y III al artículo 8o.; los incisos b), recorriéndose los actuales en su orden, y f) a la fracción III del artículo 17 Bis, un artículo 17 Ter, un artículo 30 Bis; las fracciones XXII, XXV, XXVI, XXVII y XXVIII al artículo 31, las fracciones XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI, recorriéndose la actual XVI, para pasar a ser XXII, al artículo 32, las fracciones XXXVI y XXXVIII al artículo 32 Bis, las fracciones XXII y XXIII, recorriéndose la actual XXII, para pasar a ser XXIV, al artículo 35, una fracción V Bis al artículo 37, las fracciones X, XII, XIV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXVI, XXXI, XXXII y XXXIII, recorriéndose la actual XXXI, para pasar a ser XXXIV al artículo 38, las fracciones XXIV, XXV y XXVI, recorriéndose la actual XXIV, para pasar a ser XXVII, al artículo 39, las fracciones XIX, XX y XXI, recorriéndose la actual XIX, para pasar a ser XXII, al artículo 40, un inciso d) a la fracción I, recorriéndose los actuales d) y e), para pasar a ser e) y f), las fracciones XII Bis, XXII, XXIII, XXV, XXVI y XXVII, recorriéndose las actuales XXII y XXIII, para pasar a ser XXIV y XXVIII, al artículo 41, las fracciones XXIV, XXV y XXVI, recorriéndose la actual XXIV, para pasar a ser XXVII, al artículo 41 Bis y, se deroga la fracción XXVI del artículo 34, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 31 de noviembre de 2018.

"Lo anterior es así atento a la circunstancia de que el dictamen de mérito fue aprobado (sic) es el resultado de un procedimiento viciado, que impidió el cumplimiento de las formalidades del procedimiento establecidas en la ley orgánica (sic) del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Reglamento de la Cámara de Diputados, que fue Cámara de Origen del dictamen impugnado, vulnerándose los principios de la democracia representativa, fundamentalmente el principio deliberativo base fundamental de las actividades de cualquier asamblea democrática.

"Aunado a la impugnación total del decreto por los vicios al procedimiento legislativo, también se solicita la invalidez en lo individual de los preceptos normativos que se precisarán en el capítulo de Conceptos de violación de la presente demanda de acción de inconstitucionalidad."



b) Acción de inconstitucionalidad 120/2018.

1. Carlos Alberto Morales Vázquez, **2.** Ana Lucía Riojas Martínez, **3.** Carlos Torres Piña, **4.** Frida Alejandra Esparza Márquez, **5.** José Ricardo Gallardo Cardona, **6.** Mónica Bautista Rodríguez, **7.** Luz Estefanía Rosas Martínez, **8.** Héctor Serrano Cortés, **9.** José Guadalupe Aguilera Rojas, **10.** Javier Salinas Narváez, **11.** Raymundo García Gutiérrez, **12.** Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez, **13.** Emmanuel Reyes Carmona, **14.** Verónica Beatriz Juárez Piña, **15.** Norma Azucena Rodríguez Zamora, **16.** Claudia Reyes Montiel, **17.** Antonio Ortega Martínez, **18.** Ma. Guadalupe Almaguer Pardo, **19.** Mónica Almeida López, **20.** Abril Alcalá Padilla, **21.** Teófilo Manuel García Corpus, **22.** Luis Alberto Mendoza Acevedo. **23.** Jorge Romero Herrera, **24.** Juan Carlos Romero Hicks, **25.** Carlos Alberto Valenzuela González, **26.** Ricardo Villarreal García, **27.** José Martín López Cisneros, **28.** José Rigoberto Mares Aguilar, **29.** Víctor Manuel Pérez Díaz, **30.** Vicente Javier Verastegui Ostos, **31.** Patricia Terrazas Baca, **32.** Jesús Guzmán Avilés, **33.** María del Rosario Guzmán Avilés, **34.** Janet Melanie Murillo Chávez, **35.** Gloria Romero León, **36.** Sarai Núñez Cerón, **37.** María Liduvina Sandoval Mendoza, **38.** Madeleine Bonnafoux Alcaraz, **39.** Carlos Carreón Mejía, **40.** Ernesto Alfonso Robledo Leal, **41.** Sylvia Violeta Garfias Cedillo, **42.** Carlos Humberto Castaños Valenzuela, **43.** Mario Mata Carrasco, **44.** Ma. Eugenia Leticia Espinosa Rivas, **45.** Antonia Natividad Díaz Jiménez, **46.** Martha Elisa González Estrada, **47.** Adolfo Torres Ramírez, **48.** José del Carmen Gómez Quej, **49.** Lizbeth Mata Lozano, **50.** Marcelino Rivera Hernández, **51.** José Ramón Cambero Pérez, **52.** Cecilia Patrón Laviada, **53.** Josefina Salazar Báez, **54.** Marco Antonio Adame Castillo, **55.** Ángeles Ayala Díaz, **56.** Nohemí Alemán Hernández, **57.** María de los Ángeles Gutiérrez Valdez, **58.** Miguel Alonso Riggs Baeza, **59.** Ana Paola López Birlain, **60.** Absalón García Ochoa, **61.** Iván Arturo Rodríguez Rivera, **62.** Jorge Arturo Espadas Galván, **63.** Francisco Javier Luévano Núñez, **64.** Oscar Daniel Martínez Terrazas, **65.** José Isabel Trejo Reyes, **66.** Ricardo Flores Suárez, **67.** Annia Sarahí Gómez Cárdenas, **68.** Jacqueline Martínez Juárez, **69.** Adriana Dávila Fernández, **70.** Silvia Guadalupe Garza Galván, **71.** Fernando Torres Graciano, **72.** Sergio Fernando Ascencio Barba, **73.** Isabel Margarita Guerra Villarreal, **74.** Evaristo Lenin Pérez Rivera, **75.** Ricardo García Escalante, **76.** Karen Michel González Márquez, **77.** Dulce Alejandra García Morlan, **78.** Éctor Jaime Ramírez Barba, **79.** Jorge Luis Preciado Rodríguez, **80.** José Elías Lixa Abimerhi, **81.** Xavier Azuara Zúñiga, **82.** Martha Estela Romo Cuéllar, **83.** Guadalupe Romo Romo, **84.** José Salvador Rosas Quintanilla, **85.** Felipe Fernando Macías Olvera, **86.** Sonia Rocha Acosta, **87.** Raúl Gracia Guzmán, **88.** Ma. del Pilar Ortega Martínez, **89.** Justino



Eugenio Arriaga Rojas, **90**. Laura Angélica Rojas Hernández, **91**. Verónica María Sobrado Rodríguez, **92**. Armando Tejada Cid, **93**. Hernán Salinas Wolberg, **94**. Martha Elena García Gómez, **95**. Juan José Canul Pérez, **96**. María Ester Alonzo Morales, **97**. Margarita Flores Sánchez, **98**. Fernando Donato De las Fuentes Hernández, **99**. Cruz Juvenal Roa Sánchez, **100**. Enrique Ochoa Reza, **101**. Ricardo Aguilar Castillo, **102**. Ernesto Javier Nemer Álvarez, **103**. Frinne Azuara Yarzabal, **104**. Soraya Pérez Munguía, **105**. Manuel Limón Hernández, **106**. Carlos Pavón Campos, **107**. Isaías González Cuevas, **108**. Juan Ortiz Guarneros, **109**. Cynthia Iliana López Castro, **110**. Claudia Pastor Badilla, **111**. Juan Francisco Espinoza Eguía, **112**. Martha Hortencia Garay Cadena, **113**. María Alemán Muñoz Castillo, **114**. Ximena Puente De la Mora, **115**. Rubén Ignacio Moreira Valdez, **116**. Hortensia María Luisa Noroña Quezada, **117**. Irma María Terán Villalobos, **118**. Lourdes Érika Sánchez Martínez, **119**. Héctor Yunes Landa, **120**. Ana Lilia Herrera Anzaldo, **121**. Ma. Sara Rocha Medina, **122**. Dulce María Sauri Riancho, **123**. Fernando Galindo Favela, **124**. Anilú Ingram Vallines, **125**. Alfredo Villegas Arreola, **126**. Ivonne Liliana Álvarez García, **127**. María Lucero Saldaña Pérez, **128**. Ismael Alfredo Hernández Deras, **129**. Norma Adela Guel Saldívar, **130**. Mariana Rodríguez Mier y Terán, **131**. Marcela Guillermina Velasco González, **132**. Benito Medina Herrera, **133**. Luis Eleusis Leónidas Córdova Morán, **134**. Lenin Nelson Campos Córdova, **135**. Pablo Guillermo Angulo Briceño, **136**. Eduardo Zarzosa Sánchez, **137**. René Juárez Cisneros, **138**. Laura Barrera Fortoul, **139**. Brasil Alberto Acosta Peña, **140**. Pedro Pablo Treviño Villarreal, **141**. Luis Enrique Miranda Nava, **142**. Adriana Gabriela Medina Ortiz, **143**. Ana Priscila González García, **144**. Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado, **145**. Lourdes Celenia Contreras González, **146**. Higinio Del Toro Pérez, **147**. María del Pilar Lozano Mac Donald, **148**. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, **149**. Carmen Julieta Macías Rábago, **150**. Ariel Rodríguez Vázquez, **151**. Juan Francisco Ramírez Salcido, **152**. Juan Martín Espinoza Cárdenas, **153**. Martha Angélica Tagle Martínez, **154**. Ruth Salinas Reyes, **155**. Jorge Eugenio Russo Salido, **156**. Mario Alberto Ramos Tamez, **157**. Alan Jesús Falomir Sáenz, **158**. Carmen Julia Prudencio González, **159**. Jorge Alcibiades García Lara, **160**. María Libier González Anaya, **161**. Jacobo David Cheja Alfaro, **162**. Martha Angélica Zamudio Macías, **163**. Mario Alberto Rodríguez Carrillo, **164**. Geraldina Isabel Herrera Vega, **165**. Eduardo Ron Ramos, **166**. Dulce María Méndez de la Luz Dauzón, **167**. Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández, **168**. Juan Carlos Villarreal Salazar; y, **169**. Kehila Abigail Kú Escalante, solicitando se declare la invalidez del:



"... Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; publicado en el Diario Oficial el viernes 30 de noviembre de 2018, en concreto en lo relativo a la modificación de la fracción XXI, del artículo 33."

2. SEGUNDO.—Cada uno de los accionantes en las respectivas acciones de inconstitucionalidad expusieron los conceptos de invalidez que consideraron conducentes, en los términos planteados en sus escritos.

3. TERCERO.—Los preceptos que se estiman infringidos son los artículos 1o., 4o., 6o., 14, 16, 26, 27, 28, 39, 40, 41, 73, 90, 91, 92, 93, 113, 115, 116, fracción VII, 122, 127, 133, 134 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; décimo, inciso c), y décimo segundo transitorios del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece; 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 11 y 14 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "*Protocolo de San Salvador*", 11 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 14, inciso h), de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y, 3 y 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

4. CUARTO.—Mediante proveído de veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho, los Ministros José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán, integrantes de la Comisión de Receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones de dos mil dieciocho, desecharon de plano, por notoriamente improcedente, la acción de inconstitucionalidad promovida por el partido político Movimiento Ciudadano, al considerar, esencialmente, que existía falta de legitimidad del promovente, dado que no se impugnaban normas de naturaleza electoral, en términos del artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal.

5. Inconforme con la anterior determinación, mediante escrito presentado el veintinueve de diciembre siguiente, ante la persona designada por el secre-



tario general de Acuerdos de este Alto Tribunal, en términos del artículo 7 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el partido político Movimiento Ciudadano presentó recurso de reclamación, el cual se tuvo por interpuesto en proveído de treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, dictado por la citada Comisión de Receso, la cual lo registró con el número 99/2018-CA, ordenó integrarlo y dar vista a la Fiscalía General de la República, a efecto de que manifestara lo que a su representación correspondiera.

6. Una vez que dio inicio el primer periodo ordinario de sesiones de este Alto Tribunal correspondiente a dos mil diecinueve, se enviaron los autos a la presidencia, a efecto de que se proveyera sobre la asignación de turno, lo que ocurrió mediante acuerdo de catorce de enero de dos mil diecinueve, designándose al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en razón de su designación y lo determinado por el Pleno en su sesión privada de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, en relación con la nivelación de asuntos.

7. Seguidos los trámites de ley, el recurso de reclamación 99/2018-CA fue resuelto por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de tres de abril de dos mil diecinueve, declarándolo infundado y confirmando el auto de veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho, en el que se desechó la acción de inconstitucionalidad 117/2018, promovida por el partido político Movimiento Ciudadano.

8. QUINTO.—Mediante proveído de siete de enero de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por diversos senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, a la que correspondió el número 115/2018 y, dado que, conforme al registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, a él le correspondería haber conocido como instructor, ordenó returnar el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales, en virtud de haber quedado adscrito a la Primera Sala, en la ponencia que correspondía al Ministro presidente.

9. Por acuerdos de esa fecha, el Ministro presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 116/2018, promo-



vida por diversos senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión y, teniendo en cuenta que, entre ésta y aquélla, existía coincidencia en cuanto a la normativa impugnada, decretó la acumulación y turnó el expediente al citado Ministro.

10. En autos de diez de enero siguiente, el Ministro presidente ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 117/2018, 119/2018 y 120/218, promovidas por el partido político Movimiento Ciudadano y diversos diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión y, tomando en consideración que, entre éstas y las antes mencionadas, también existe coincidencia en cuanto a la normativa impugnada, decretó la acumulación y turnó los expedientes al citado Ministro.

11. Mediante diverso proveído de diez de enero de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite las mencionadas acciones de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como al presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que rindieran sus informes y, a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

12. Asimismo, determinó que no había lugar a proveer en relación con la solicitud de los diversos diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, promoventes de la acción de inconstitucionalidad 120/2018, en relación con la solicitud de suspensión respecto de los efectos y consecuencias del decreto impugnado. Contra esta determinación se interpuso recurso de reclamación que fue registrado con el número 17/2019-CA, y resuelto por la Primera Sala en el sentido de confirmar el auto recurrido.¹

13. Por su parte, el tres de abril de dos mil diecinueve se resolvió el recurso de reclamación 99/2018-CA, interpuesto por el partido político Movimiento Ciudadano contra el auto de presidencia de veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho, en el que se desechó la acción de inconstitucionalidad identificada con el número 117/2018. En dicho recurso de reclamación se confirmó el auto

¹ Resuelto en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.



de desechamiento respectivo, por falta de legitimación de quien la promovió en nombre del partido político Movimiento Ciudadano.

14. SEXTO.—La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, así como el presidente de la República, rindieron sus informes en los términos plasmados en sus respectivos oficios.

15. SÉPTIMO.—La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

16. OCTAVO.—Recibidos los informes de las autoridades y formulados los alegatos, se reservó el cierre de instrucción, hasta tanto se resolvieran los recursos de reclamación 99/2018-CA, promovido por el partido político Movimiento Ciudadano en contra del acuerdo de veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho, que desechó la acción de inconstitucionalidad 117/2018, así como el diverso 17/2019-CA, promovido por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, en contra del proveído de diez de enero de dos mil diecinueve, que negó la procedencia de la medida cautelar, los cuales, como se mencionó, se resolvieron en sesiones de la Primera Sala de tres de abril y veintiuno de noviembre, ambas de dos mil diecinueve, respectivamente.

17. Recibidos los engroses correspondientes y encontrándose instruido el procedimiento de este medio de control constitucional, se cerró instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

18. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos a) y b),² de la Constitución Política de los Estados Unidos

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

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



Mexicanos y 10, fracción I,³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al plantearse la posible contradicción entre los decretos por los que "se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" y "se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, y la Constitución Federal, así como diversos tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte.

19. SEGUNDO.—**Fijación de la litis.** Por cuestión de orden, deben precisarse, en primer lugar, las cuestiones efectivamente impugnadas por los promoventes que serán materia de análisis en el presente asunto.

Acción de inconstitucionalidad 115/2018

20. De la lectura integral del escrito, se advierte que se combate efectivamente el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Acción de inconstitucionalidad 116/2018

21. De la lectura integral del escrito, se advierte que se controvierten los artículos 17 Bis, 17 Ter, 27, fracción III, 30 bis, fracciones XIV, XVII, XVIII, XIX y XXI, 31, fracción XXII, 32, fracción XX, y 43, fracción VII, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Acción de inconstitucionalidad 119/2018

22. No obstante que en el apartado correspondiente a "*La norma general cuya invalidez se reclame*" del escrito inicial se transcriba el contenido del ar-

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

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; ..."

³ 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; ..."



título único del "*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho; las cuestiones efectivamente controvertidas son diversas violaciones al procedimiento legislativo y los artículos 17 Bis, 17 Ter, 31, fracciones XXV y XXV, 33, fracción XXI, párrafo segundo, y 43, fracción VII, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Acción de inconstitucionalidad 120/2018

23. De la lectura integral del escrito, las cuestiones efectivamente controvertidas son una violación al procedimiento legislativo y el artículo 33, fracción XXI, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

24. TERCERO.—**Oportunidad.** A continuación, procede analizar si las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas oportunamente.

25. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:

26. Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiese publicado la norma impugnada.

27. En la especie, los decretos por los que "*se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*" y "*se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*", fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho; por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el sábado uno de diciembre y venció el domingo treinta de diciembre de dos mil dieciocho.

28. Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron el jueves veinte de diciembre, miércoles veintiséis de diciembre y viernes veintiocho de diciembre



de dos mil dieciocho (según consta al reverso de las fojas veintisiete, ciento quince, trescientas noventa y tres, y ochocientas once del tomo I del expediente), por lo que fueron presentadas en forma oportuna.

29. CUARTO.—**Legitimación.** Acto continuo, debe analizarse la legitimación de los promoventes.

30. Los artículos 105, fracción II, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, párrafo primero, de la

31. Ley reglamentaria de la materia, disponen:

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

"...

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

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

"a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; ..."

"**Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos."



32. De los preceptos transcritos, en lo referente a este asunto, se desprende que la acción de inconstitucionalidad podrá promoverse por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión en contra de leyes federales.

33. Por tanto, en el caso debe verificarse que: a) que los promoventes sean integrantes del Congreso de la Unión; b) que representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dichas Cámaras; y, c) que las acciones de inconstitucionalidad se planteen en contra de una ley federal.

34. **1. Acción de inconstitucionalidad 115/2018.** Suscriben el escrito cincuenta y tres senadores, carácter que acreditan con copia certificada de las constancias de mayoría y validez, así como de asignación a la fórmula de primera minoría, de la elección para las senadurías al Congreso de la Unión expedidas por el Instituto Nacional Electoral en el proceso electoral 2017-2018 (fojas veintiocho a setenta y tres del tomo I del expediente).

35. **2. Acción de inconstitucionalidad 116/2018.** Suscriben el escrito cuarenta y seis senadores, carácter que acreditan con copia certificada de las constancias de mayoría y validez, así como de asignación a la fórmula de primera minoría, de la elección para las senadurías al Congreso de la Unión expedidas por el Instituto Nacional Electoral en el proceso electoral 2017-2018 (fojas ciento dieciséis a ciento treinta y ocho del tomo I del expediente).

36. **3. Acción de inconstitucionalidad 119/2018.** Suscriben el escrito ciento setenta y uno diputados, carácter que acreditan con copia simple de las credenciales expedidas a su favor por el secretario general (fojas cuatrocientas veintitrés a quinientas setenta y tres del tomo I del expediente); en relación con la presunción legal establecida en el artículo 11, párrafo primero,⁴ de la ley reglamentaria de la materia, aplicable en virtud del diverso 59⁵ de ese ordenamiento.

⁴ "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."

⁵ "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."



37. **4. Acción de inconstitucionalidad 120/2018.** Suscriben el escrito ciento sesenta y nueve diputados, carácter que acreditan con copia simple de las credenciales expedidas a su favor por el secretario general (fojas ochocientas trece a novecientas ochenta y ocho del tomo I del expediente) en relación con la presunción legal establecida en el artículo 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, aplicable por virtud del diverso 59 del mismo ordenamiento.

38. Los artículos 52, párrafo primero, y 56, párrafo primero, de la Constitución Federal establecen:

"Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones (sic) plurinominales."

"Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate."

39. De los preceptos citados se advierte que:

40. **a)** La Cámara de Diputados se integra por un total de quinientos diputados, en consecuencia, suscribieron los escritos de las acciones de inconstitucionalidad 119/2018⁶ y 120/2018,⁷ el treinta y cuatro punto dos (34.2 %) y, treinta y tres punto ocho (33.8 %) por ciento de sus integrantes, respectivamente.

⁶ En el escrito aparecen duplicadas las firmas de Sonia Acosta Rocha y Laura Barrera Fortal, como se advierte de las fojas 375, 376, 384 y 385 del tomo I del expediente.

⁷ En el escrito aparece duplicada la firma de Raúl Gracia Guzmán, como se advierte de las fojas 799 y 800 del tomo I del expediente.



41. **b)** La Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho senadores, de ahí que los promoventes de las acciones de inconstitucionalidad 115/2018 y 116/2018, equivalgan al cuarenta y uno punto cuarenta (41.40 %) y, treinta y cinco punto noventa y tres (35.93 %) por ciento de sus integrantes, respectivamente.

42. Por último, debe señalarse que, en la especie, se impugnan los decretos por los que "*se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*" y "*se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*", expedidos por el Congreso de la Unión, al que pertenecen los promoventes, los cuales participan de los atributos de una ley federal en sentido formal y material; por lo que debe concluirse que cuentan con legitimación para promover las acciones de inconstitucionalidad.

43. QUINTO.—**Causales de improcedencia.** Previo al estudio de fondo del asunto, se analizarán las causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento que se hubiesen hecho valer o que de oficio advierta este Alto Tribunal.

44. En su primer informe, la Cámara de Senadores plantea que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI,⁸ aplicable en virtud del diverso 65,⁹ ambos de la ley reglamentaria, en relación con el Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho. Lo anterior, dado que no se agotó la vía legalmente prevista para la solución del desacuerdo entre los accionantes y el Congreso de la Unión, en virtud de que estuvieron en posibilidad de plantear su disconformidad en varios momentos.

⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

⁹ "Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."



45. A juicio de la Cámara de Senadores, en un primer momento, los accionantes pudieron plantear su oposición al texto o sugerir los cambios que estimaran pertinentes, al discutirse en la Comisión de Gobernación y Población de la Cámara de Diputados, pues el artículo 189, numeral 5,¹⁰ de su reglamento, autoriza a los legisladores, aunque no sean integrantes de la comisión, a intervenir en los trabajos respectivos.

46. Un segundo momento, consideran, se presentó en la discusión en el Pleno, en lo general y en lo particular, donde era posible proponer modificaciones, adiciones o, incluso, eliminar el texto, como se establece en los artículos 104,¹¹ 109¹² y 110¹³ del Reglamento de la Cámara de Diputados.

¹⁰ "Artículo 189. ...

"5. Los diputados y diputadas que no sean integrantes de la comisión tendrán voz, pero no voto y podrán intervenir, en los trabajos de la comisión, apegándose a los tiempos y formas acordadas."

¹¹ "Artículo 104.

"1. Las discusiones en lo general de los dictámenes con proyecto de ley o de decreto, se sujetarán a lo siguiente:

"I. Se discutirán y votarán en lo general y después en lo particular; ..."

¹² "Artículo 109.

"1. La discusión de los dictámenes con proyectos de ley o decreto en lo particular, implica la reserva de artículos determinados para su análisis.

"2. Las reservas son propuestas de modificación, adición o eliminación de uno o varios artículos al proyecto.

"3. Las reservas tendrán que presentarse por escrito antes del inicio de la discusión del dictamen y se registrarán ante la secretaría, salvo que se discuta un dictamen como resultado de la modificación al orden del día, en cuyo caso, las reservas se presentarán en el transcurso de la discusión en lo particular."

¹³ "Artículo 110.

"1. Las reservas se discutirán de la siguiente forma:

"I. El proponente hará uso de la palabra hasta por cinco minutos, para exponer las razones que la sustenten;

"II. El presidente formulará una lista de oradores a favor y en contra, quienes podrán intervenir hasta por cinco minutos cada uno;

"III. Después de que hubiesen intervenido hasta tres oradores de cada la (sic) lista, el presidente preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido; en caso negativo continuará la discusión, sólo si hubieran oradores inscritos, pero el presidente repetirá la pregunta cuando hubiera intervenido un orador más de cada lista y así en lo sucesivo;

"IV. Cuando no hubieran oradores en contra, podrán hablar hasta dos oradores a favor;

"V. Cuando no hubiera oradores a favor del artículo incluido en el proyecto podrán hablar hasta dos oradores en contra; y,

"VI. Cuando no hubiere oradores inscritos, el presidente ordenará que se pase a la discusión del siguiente artículo reservado."



47. Finalmente, en su lógica, un tercer momento se dio cuando la Cámara Revisora aprobó el dictamen relativo y lo devolvió a la de Origen, porque el artículo 216¹⁴ del citado reglamento, daba la oportunidad de que se discutieran las modificaciones al proyecto de ley.

48. Resulta infundada la causa de improcedencia planteada, si se considera que si bien el artículo 65 de la ley reglamentaria hace una remisión a las causales de improcedencia de las controversias constitucionales, previstas por el artículo 19, autorizando, con ciertas excepciones, su aplicación en las acciones de inconstitucionalidad, lo cierto es que ello no debe entenderse en el sentido de que las causales de improcedencia previstas para las controversias constitucionales deban aplicarse en las acciones de inconstitucionalidad en términos textuales.

49. Una de las características esenciales de la acción de inconstitucionalidad es que no requiere de la existencia de un agravio, es decir, no existe conflicto o contienda, pues lo que se pretende con su accionar es preservar la supremacía constitucional, motivo por el cual doctrinariamente se le conoce como "*acción abstracta de inconstitucionalidad*";¹⁵ al no requerirse de afectación, no

¹⁴ "Artículo 216.

"1. Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley o decreto por la Cámara de Senadores, en su carácter de Cámara revisora, pasarán a la comisión que dictaminó, y el dictamen de ésta seguirá los trámites que dispone este reglamento.

"2. Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley o decreto por el titular del Poder Ejecutivo Federal, al volver a la Cámara, pasarán a la comisión que dictaminó, y el dictamen de ésta seguirá los trámites que dispone este reglamento.

"3. En ambos casos, solamente se discutirán y votarán los artículos observados, modificados o adicionados."

¹⁵ Véase la tesis **P.JJ. 71/2000**: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del



existe conflicto o contienda previa que resolver, como lo prevé el artículo 19, fracción VI, para las controversias constitucionales.¹⁶

50. Lo anterior se corrobora del contenido del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, que establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las accio-

órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 965, registro digital: 191381.

¹⁶ Véase la tesis **P.JJ. 12/99**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA. La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 275, registro digital: 194292.



nes de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esa Constitución.

51. En esos términos, si en el caso se impugnan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esto es, normas de carácter general, como lo exige el artículo 105 constitucional, ello es suficiente para estimar procedente el medio de control constitucional de que se trata y, por ende, infundada la causa de improcedencia hecha valer.

52. Este argumento también debe hacerse extensivo a la idéntica causa de improcedencia hecha valer en el segundo informe rendido por la Cámara de Senadores, pero ahora respecto del diverso decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho.

53. Al no haberse hecho valer por las partes alguna otra causa de improcedencia, ni advertirse de oficio por este Alto Tribunal, se procede a examinar los conceptos de invalidez planteados por los accionantes.

54. SEXTO.—**Violaciones en el procedimiento legislativo.** En primer término, se analizarán las violaciones que pudieran tener un efecto de invalidación total sobre el "*Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho.

55. Al respecto, en la acción de inconstitucionalidad 119/2018, diversos integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, impugnan el referido decreto, por considerar que no se observaron las reglas del procedimiento legislativo.

56. Pues bien, este Tribunal Pleno ha sostenido que 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.

57. De ahí que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios: por un lado, el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer de manera innecesaria etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no dar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, el 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.

58. Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como en el caso de México y la mayor parte de las democracias contemporáneas.

59. 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.

60. 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 dispone 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.

61. 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.¹⁷

62. Por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

63. 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.

64. 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, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Federal y provocan la

¹⁷ Véase la tesis P. XLIX/2008, de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."



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:¹⁸

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

66. **b)** El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

67. **c)** Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

68. 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.

69. 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.

70. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e

¹⁸ Véase la tesis P. L/2008, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."



invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios.

71. La entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de éstos.¹⁹

72. Establecido lo anterior, los promoventes de la acción de inconstitucionalidad 119/2018, hacen valer cinco motivos que, en su concepto se tratan de irregularidades en el procedimiento legislativo, los cuales se relacionan con: **a)** el turno de las iniciativas a las comisiones; **b)** la modificación del turno; **c)** la negativa de la ampliación de turno; **d)** el plazo para circular el proyecto de dictamen; y, **e)** la sesión vespertina de trece de noviembre de dos mil dieciocho.

73. Son infundados los cuatro primeros motivos expuestos en el concepto de violación, dado que son violaciones de carácter formal que carecen de relevancia jurídica, en virtud de que se contraen al cumplimiento de requisitos que si bien se encuentran previstos en la ley orgánica o en el reglamento parlamentario respectivo, su finalidad es facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley, y quedan subsanadas cuando el Pleno del órgano legislativo las aprobó, observando las formalidades verdaderamente trascendentes, como se expondrá enseguida.

74. **a) Turno de las iniciativas a las comisiones**

75. Entre los conceptos de invalidez se hacen valer las siguientes violaciones al procedimiento legislativo:

¹⁹ Consideraciones sostenidas en las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, retomadas en múltiples asuntos posteriores.



76. - La iniciativa no fue turnada a las Comisiones de Educación, Economía, Comercio y Competitividad, Energía, Desarrollo Social, Federalismo y Desarrollo Municipal, Hacienda y Crédito Público, Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales, Pesca, Salud, Transparencia y Anticorrupción y Cultura, a pesar de que las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les competen.

77. - Resulta innegable que las Comisiones precisadas se constituyen a la par de las dependencias del Ejecutivo, precisamente, para que el Congreso realice fehacientemente su atribución constitucional de legislar, pero, de igual manera, para constituirse en un contrapeso del Ejecutivo, por lo cual cuenta con las facultades para requerir información de los secretarios de Estado en la discusión de una iniciativa o minuta o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

78. - Independientemente de lo anterior, la iniciativa únicamente fue turnada a la Comisión de Gobernación y Población, siendo que fue a la dependencia federal que menos atribuciones le fueron concedidas.

79. Para dar respuesta a lo anterior, se estima necesario hacer referencia al marco normativo aplicable:

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 39.

"1. Las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

"2. La Cámara de Diputados contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

"Las comisiones ordinarias serán: ...



"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 (sic) y entidades de la administración pública federal." (Énfasis añadido)

"Artículo 45.

"1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables. ...

"6. Las comisiones tendrán las tareas siguientes: ...

"e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;

"f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos; y, ..." (Énfasis añadido)

Reglamento de la Cámara de Diputados

"Artículo 66.

"1. El procedimiento por el que la Mesa Directiva turnará los asuntos a la instancia respectiva, será el siguiente:

"I. La secretaría presentará el asunto al Pleno,

"II. El presidente, atendiendo el tema de cada asunto, informará al Pleno de su envío a la comisión o comisiones que corresponda, señalando para qué efectos se turna; y,



"III. La secretaría hará constar por escrito el trámite y lo cumplimentará dentro de las setenta y dos horas siguientes. Para este efecto bastará la firma de un secretario." (Énfasis añadido)

"Artículo 67.

"1. El presidente podrá turnar los asuntos a una o más comisiones, para efectos de:

"I. Dictamen,

"II. Opinión, o

"III. Conocimiento y atención.

"2. El turno podrá implicar la realización de una o más de las tareas señaladas en el numeral anterior." (Énfasis añadido)

80. De lo anterior, se desprende que: **a)** Las comisiones son órganos constituidos por el Pleno de la Cámara de Diputados que, a través de la elaboración de dictámenes, contribuyen al cumplimiento de las atribuciones constitucionales y legales de la Cámara; **b)** que pueden ser ordinarias y especiales; **c)** que las ordinarias tienen a su cargo las tareas de dictamen legislativo y su competencia se corresponde, en lo general, con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal; **d)** que, entre otras reglas para el turno de los asuntos que son competencia de las comisiones ordinarias, el presidente de la Mesa Directiva atiende al tema, pudiendo recaer en una o en varias; y, **e)** que las comisiones ordinarias podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda.

81. Ahora bien, del cuaderno de pruebas presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se advierte la presentación de las siguientes iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:



Iniciativa del:	Turnada para su análisis y dictamen a:
Diputado Jesús Fernando García Hernández, del Grupo Parlamentario de Morena, presentada el 9 de octubre de 2018.	Comisión de Gobernación y Población.
Diputado Mario Delgado Carrillo, a nombre propio y de diversos integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, presentada el 18 de octubre de 2018.	Comisiones unidas de Gobernación y Población y de Seguridad Pública.
Diputado Jesús Fernando García Hernández, del Grupo Parlamentario de Morena, presentada el 23 de octubre de 2018.	Comisión de Gobernación y Población.
Diputada Martha Angélica Tagle Martínez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, presentada el 31 de octubre de 2018.	Comisión de Gobernación y Población.

82. De lo expuesto se advierte que, efectivamente, el turno de las iniciativas presentadas a fin de reformar, adicionar y derogar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se realizó, inicialmente, a las Comisiones unidas de Gobernación y Población y de Seguridad Pública, siendo que tenían por objeto, no sólo adecuaciones respecto de las Secretarías de Gobernación y de las entonces de Defensa Nacional y de Desarrollo Social sino, también, diversos cambios que incidían, en general, en toda la estructura de la administración pública centralizada y, específicamente, en algunas de las atribuciones de las Secretarías de Relaciones Exteriores, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de Economía, de Energía, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Trabajo y Previsión Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Comunicaciones y Transportes, de la Función Pública, de Educación Pública, de Salud y de Cultura, así como la Consejería Jurídica.

83. Sin embargo, ello no implica una violación al procedimiento legislativo, en virtud de que constituye una facultad potestativa de la Mesa Directiva, por conducto de su presidente, turnar los asuntos a las comisiones ordinarias, para efectos de dictamen, opinión o conocimiento y atención.



84. En efecto, el artículo 67, numeral uno, del Reglamento de la Cámara de Diputados emplea el verbo "podrá" lo que evidencia, en principio, una atribución del presidente para turnar una iniciativa de ley, entre una o varias comisiones, conforme la correspondencia que estime más idónea; y es cierto que debe atender al tema de cada asunto, pero de ello no se sigue que, forzosamente, en caso de que una iniciativa sea relativa a las materias de la competencia otorgada a las dependencias de la administración pública federal, deba ser turnada a la comisión ordinaria que, en lo general, se corresponde con las citadas dependencias.

85. Máxime que dicho turno debe ser informado al Pleno y, en su caso, es susceptible de modificación, para retirar el envío, ampliarlo o declinarlo, como se desarrollará más adelante.

86. Sirve de apoyo a tal conclusión la jurisprudencia de este Alto Tribunal **P./J. 94/2001**,²⁰ de rubro y texto siguientes:

"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido

²⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438, registro digital: 188907.



aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario." (Énfasis añadido)

87. b) **Modificación del turno de las comisiones**

88. Como diverso argumento se impugna que la Mesa Directiva limitó el principio de deliberación parlamentaria, al modificar el turno previamente otorgado, a efecto de que sólo una comisión fuera la responsable de dictaminar las iniciativas.

89. Para dar respuesta a lo anterior, se estima necesario hacer referencia al marco normativo aplicable:

Reglamento de la Cámara de Diputados

"Artículo 71.

"1. Un turno se podrá modificar para rectificar el envío, ampliarlo o declinarlo.

"2. La rectificación del turno, será la corrección del trámite retirándolo de una comisión para enviarlo a otra, en atención a que de su análisis se desprenda la correspondencia más idónea, de acuerdo a lo establecido en el artículo 39 de la ley.

"3. La ampliación del turno será el envío a más comisiones, en razón de la correspondencia por cuanto a la materia." (Énfasis añadido)

"Artículo 73.



"1. La modificación del turno sólo la podrá realizar el presidente, cuando haya recibido solicitud de quien esté facultado para hacerlo. El plazo para resolver la modificación de turno será de cinco días, contados a partir de la recepción de la solicitud.

"2. Durante la sustanciación del procedimiento de rectificación de turno, no correrá el plazo para emitir dictamen." (Énfasis añadido)

"Artículo 74.

"1. Estarán facultados para solicitar al presidente la modificación del turno:

"I. El autor,

"II. El grupo, en el caso de asuntos presentados en su nombre; y,

"III. La junta directiva o juntas directivas, por mayoría.

"2. El presidente deberá informar al Pleno, cuando realice una modificación del turno, y enviarlo para su publicación en la Gaceta." (Énfasis añadido)

"Artículo 75.

"1. El plazo para solicitar la modificación del turno será de cinco días posteriores a la presentación del asunto y el presidente resolverá lo conducente, su decisión será inatacable." (Énfasis añadido)

90. En lo que interesa, la transcripción realizada permite concluir que: **a)** el turno puede ser modificado para rectificar su envío; **b)** la modificación sólo la puede realizar el presidente, a petición de quien esté facultado; **c)** entre los facultados se encuentra el grupo parlamentario que haya presentado la iniciativa; **d)** el plazo para resolver es de cinco días, contados a partir de la recepción de la solicitud; y, **e)** la resolución es inatacable.

91. Por otro lado, de los antecedentes legislativos del decreto controvertido, aportados por la Cámara de Diputados, se advierte lo siguiente:



92. - Durante la sesión de veinticinco de octubre de dos mil dieciocho se dio cuenta con la solicitud de modificación de turno de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del Grupo Parlamentario Morena, presentada el dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, a efecto de que únicamente sea dictaminada por la Comisión de Gobernación y Población.

93. - Al respecto, el Grupo Parlamentario solicitante señaló que si bien la iniciativa planteaba modificaciones en materia de seguridad pública, también incluía la reestructuración de otras dependencias, tales como de Hacienda y Crédito Público, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Energía, de Economía, de Comunicaciones y Transportes, de Función Pública, entre otras, por ello, consideraban atendible englobar el estudio únicamente en la Comisión de Gobernación y Población, pues dijeron, cuenta con la competencia suficiente para realizar el estudio y análisis correspondiente.

94. - La diputada Dulce María Sauri Riancho (vicepresidenta) hizo del conocimiento de la Mesa Directiva diversos antecedentes sobre el turno otorgado en anteriores Legislaturas a iniciativas en la materia, en los cuales el trámite incluía a la Comisión de Seguridad Pública para dictamen. Señaló que, en virtud de que dicho proyecto de decreto abarca modificaciones a las facultades de diversas secretarías de Estado, consideraba pertinente ampliar el turno para opinión a las comisiones ordinarias correspondientes y subrayó que dicho trámite no es vinculatorio al dictamen que la Comisión de Gobernación genere, por lo que la discusión del tema no se vería retrasada en caso de que las opiniones no se generaran en tiempo.

95. - La diputada Julieta Macías Rábago (secretaria) se pronunció a favor de que participen con la emisión de opinión todas las comisiones ordinarias que estén involucradas en el tema.

96. - La diputada María de los Dolores Padierna Luna (vicepresidenta) señaló que ampliar el turno a diversas comisiones haría inmanejable el tema para su pronto dictamen y subrayó que, debido a la importancia de dicha reforma,



que propone un cambio estructural en la administración pública, su discusión en el Pleno no debe aletargarse sino, por el contrario, debe urgirse su debate y probable aprobación.

97. - Los diputados Marco Antonio Adame Castillo (vicepresidente) y Mariana Dunyaska García Rojas (secretaria) manifestaron su anuencia para que sea la Comisión de Gobernación quien genere el dictamen correspondiente y las demás comisiones participen en la emisión de una opinión.

98. - La diputada Dulce María Sauri Riancho (vicepresidenta) informó que el plazo para solicitar la modificación de turno terminaba ese día, por lo que pidió a la presidencia tomarlo en consideración.

99. - El secretario Ejecutivo de la Junta de Coordinación Política señaló que la Junta estudiaba la posibilidad de solicitar que la discusión de dicho proyecto se realice en conferencia con la Cámara de Senadores. Asimismo, señaló que la Comisión de Gobernación quedó integrada por más de treinta diputados, por lo que todos los grupos parlamentarios se encuentran representados en dicho órgano.

100. - Finalmente, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados instruyó que el turno sea modificado de la siguiente manera:

Comisión:	Para efectos de:
De Gobernación y Población	Dictamen
De Seguridad Pública	Opinión
Cualquier otra comisión que solicite conocer del asunto	Opinión

101. A partir de lo anterior, no existe violación a las garantías de debido proceso y legalidad en el procedimiento reglamentario, en virtud de que la corrección del trámite ocurrido fue realizada por el integrante de la Mesa Directiva facultado para ello, a petición de un sujeto legitimado para solicitarlo, dentro del plazo legal y, lo más importante, la decisión sólo corresponde al presidente y su



decisión es inatacable, lo que confirma que, como se expuso, se trata de una atribución potestativa.

102. Aunado a esto, como se señaló en la citada tesis **P./J. 94/2001**, los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos únicamente tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades fundamentales para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

103. **c) Negativa de la ampliación de turno**

104. Los accionantes alegan que la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad, así como la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal presentaron solicitudes a efecto de que se ampliara el turno para dictamen y opinión de la iniciativa, siendo que la Mesa Directiva se abstuvo de dar respuesta, impidiendo que los integrantes de las citadas comisiones emitieran, al menos, su opinión.

105. Para resolver el argumento planteado, se estima necesario hacer referencia al marco normativo aplicable:

Reglamento de la Cámara de Diputados

"Artículo 75.

"1. El plazo para solicitar la modificación del turno será de cinco días posteriores a la presentación del asunto y el presidente resolverá lo conducente, su decisión será inatacable." (Énfasis añadido)

"Artículo 69.

"1. El turno para efectos de opinión, procede para solicitar a las comisiones ordinarias o especiales, que coadyuven en la elaboración del dictamen, con las



que hayan recibido el turno de las minutas, las iniciativas, las observaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal y las proposiciones.

"2. La comisión a la que corresponda opinar, deberá remitir su parecer a la comisión dictaminadora, en un plazo máximo de treinta días, a partir de la recepción formal del asunto. La opinión deberá ser aprobada por mayoría absoluta de la comisión que la emite. Si vencido el plazo no se hubiese formulado la opinión, se entenderá que la comisión respectiva declina realizarla.

"3. En el caso de la iniciativa preferente, la comisión deberá remitir su parecer a la dictaminadora, en un plazo máximo de diez días naturales, de lo contrario se entenderá su declinación.

"4. Las opiniones contribuyen a formar el criterio para la elaboración de los dictámenes de las comisiones, pero en ningún caso serán vinculatorias.

"5. En los dictámenes, las comisiones deben anexar copia de la opinión para su publicación." (Énfasis añadido).

106. Del precepto transcrito se advierte que: **a)** el plazo para solicitar la modificación de turno vence a los cinco días posteriores a la presentación del asunto; **b)** el turno para efectos de opinión procede para solicitar a las comisiones que coadyuven en la elaboración del dictamen; y, **c)** las opiniones contribuyen, pero, en ningún caso, son vinculatorias.

107. Ahora bien, de los antecedentes legislativos del decreto impugnado se advierte lo siguiente:

108. - La diputada Dulce María Sauri Riancho, anunció que la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad solicito a la Mesa Directiva la ampliación de turno para emitir una opinión a la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada el dieciocho de octubre de dos mil dieciocho.

109. - El diputado Marco Antonio Adame Castillo, comentó que la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal ha hecho una petición en igual sentido,



con el propósito de poder colaborar en una reforma que aporte a la administración pública.

110. Por principio de cuentas, debe decirse que resultaba evidente que había transcurrido en exceso el plazo para solicitar que una diversa comisión ordinaria conociera de la citada iniciativa, pues ello implicaría una modificación de turno y ya había vencido el plazo para solicitarlo, pues si la iniciativa se presentó el dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, el plazo de cinco días previsto en el reglamento había concluido el veinticinco siguiente.²¹

111. Por lo que hace a la posibilidad de que las Comisiones de Economía, Comercio y Competitividad, así como de Federalismo y Desarrollo Municipal pudieran haber formulado opiniones, si bien es cierto que, conforme a la propia determinación del presidente de la Mesa Directiva, podían hacerlo con tan sólo solicitarlo, también lo es que el no permitirselos se trata de una irregularidad secundaria que, en modo alguno, impacta la decisión final, porque, aunque una opinión tiene como objeto contribuir a formar el criterio para la elaboración de los dictámenes, en ningún caso, son vinculatorias.

112. Máxime que, en todo caso, los diputados integrantes de las Comisiones de Economía, Comercio y Competitividad, así como de Federalismo y Desarrollo Municipal también pudieron haber hecho uso del artículo 189, numeral 5,²² del Reglamento de la Cámara para realizar alguna observación.

113. d) Plazo para circular el proyecto de dictamen

²¹ Artículo 182 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

"...

"5. Salvo disposición legal en contrario, para el cómputo de los plazos señalados en días, se considerarán días hábiles; los establecidos en meses, de fecha a fecha; y los indicados en horas, de momento a momento. Los días inhábiles son los sábados, domingos y días festivos. Al inicio de cada año de ejercicio de la Legislatura, la Mesa Directiva establecerá los días que se computarán como inhábiles. ..."

²² Artículo 189. ...

"5. Los diputados y diputadas que no sean integrantes de la comisión tendrán voz, pero no voto y podrán intervenir, en los trabajos de la comisión, apegándose a los tiempos y formas acordadas."



114. Los accionantes alegan que la Junta Directiva de la Comisión de Gobernación y Población incumplió con la obligación prevista en el artículo 177, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, pues la propuesta de dictamen se sometió a consideración de los integrantes de la comisión con sólo dos días de anticipación a la aprobación, siendo que el proyecto se circuló por correo electrónico el sábado diez de noviembre de dos mil dieciocho, día inhábil, y se dictaminó el lunes doce siguiente; por lo que no se les permitió exponer, discutir y analizar a cabalidad la propuesta.

115. Al respecto, el artículo 177 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece:

"Artículo 177.

"1. A partir del momento en que una comisión o comisiones reciban una iniciativa y hasta antes de que se emita el dictamen correspondiente, la diputada o diputado iniciante, podrán ejercer el derecho de remitir por escrito información complementaria y adicional que se encuentre directamente relacionada con el objeto de la iniciativa presentada, y que haya surgido con posterioridad a su admisión por la Mesa Directiva.

"Con independencia de lo previsto en el párrafo anterior, en el proceso legislativo de dictamen, la comisión deberá convocar a la diputada o diputado iniciante, a efecto de ampliar la información acerca de su propuesta. Si éste no asistiere continuará el proceso de dictamen.

"2. La comisión por mayoría absoluta podrá acordar la realización de audiencias públicas o reuniones, en las que consulte:

"I. La opinión de los especialistas en la materia;

"II. A los grupos interesados, si los hubiere;

"III. A los titulares de las entidades de la administración pública paraestatal, a las organizaciones, grupos, ciudadanos y a los titulares o representantes legales de las empresas de particulares que detenten una concesión del Estado;



"IV. A las Cámaras, consejos y organizaciones sociales concedoras del tema que se discuta; y,

"V. Las opiniones de los ciudadanos.

"3. El presidente de la Junta Directiva deberá circular vía electrónica la propuesta de dictamen entre sus integrantes, con cinco días de anticipación a la reunión en que se discuta y se vote. Tratándose de una iniciativa preferente se deberá circular con un mínimo de veinticuatro horas previas a su discusión y votación.

"4. Cuando la mayoría simple de la comisión acuerde que un proyecto es urgente, podrá constituirse en reunión permanente, en los términos de este ordenamiento; para lo cual, se harán constar en el acta correspondiente los motivos y razonamientos, así como el programa específico para discutir y votar el dictamen."

116. De lo anterior se desprende que el presidente de la Junta Directiva deberá circular, vía electrónica, la propuesta de dictamen con cinco días de anticipación a la reunión en que se discuta y se vote.

117. En el caso, el doce de noviembre de dos mil dieciocho fue aprobada la propuesta de dictamen y se puso a disposición de los integrantes de la comisión el diez de noviembre anterior, de donde se sigue que no mediaron los días de anticipación previstos en el reglamento para circular la propuesta de dictamen.

118. Sin embargo, se trata de una irregularidad en el trabajo de la comisión, que es básicamente preparatorio, y el cual puede purgarse con una actuación posterior del órgano legislativo, que es al que le corresponde la facultad decisoria; sirve de apoyo a lo anterior, la tesis **P/J. 117/2004**, de rubro y texto:

"PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PUR-



GARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Constituciones Locales establecen, en relación con los procesos legislativos, dos etapas: la primera corre a cargo de una Comisión que después de estudiar el tema correspondiente, formula un dictamen, y la segunda corresponde al Pleno de la Cámara o del Congreso, que sobre la base del dictamen delibera y decide. El trabajo parlamentario en cada una de dichas etapas tiene finalidades concretas, pues la comisión analiza la iniciativa de ley y formula una propuesta para ser presentada mediante el dictamen correspondiente al Pleno, y éste tiene como función principal discutir la iniciativa partiendo del dictamen y tomar la decisión que en derecho corresponda, de manera que dicho sistema cumple una imprescindible función legitimadora de la ley, en razón de los mecanismos y etapas que lo integran. En ese tenor, la posible violación al proceso legislativo en el trabajo de la comisión, que es básicamente preparatorio, puede purgarse por la actuación posterior del Congreso respectivo, que es al que le corresponde la facultad decisoria."²³

119. e) Sesión vespertina de trece de noviembre de dos mil dieciocho

120. Los accionantes señalan que, el trece de noviembre de dos mil dieciocho, una vez aprobado el proyecto de decreto, en lo general, el presidente de la Mesa Directiva dio por concluida la sesión ordinaria, alrededor de las quince horas, levantándola sin hacer citatorio para una posterior, quedando pendientes de discusión varios artículos que habrían sido reservados. Sin acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, ni modificación al calendario para el primer periodo ordinario de sesiones, ni convocatoria fundada, el mismo trece de noviembre de dos mil dieciocho, a las diecinueve horas dio inicio una nueva sesión denominándola "*sesión vespertina*". Por ello, en sesión ordinaria de quince de noviembre siguiente, se presentó una solicitud de continuar con los trabajos que dictaminarían.

121. Para los accionantes, lo anterior constituye una violación a los artículos 72, párrafo primero, de la Constitución Federal, y 35, 36 y 37 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los cuales establecen:

²³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1111, registro digital: 179813.



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá 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: ..."

Reglamento de la Cámara de Diputados

"Artículo 35.

"1. Las Sesiones de la Cámara tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, solemnes o permanentes; todas las sesiones serán públicas."

"Sección segunda

"Sesiones ordinarias

"Artículo 36.

"1. Serán sesiones ordinarias las que se celebren durante los periodos de sesiones ordinarias establecidos en la Constitución. Por regla general, se realizarán los martes y jueves de cada semana y durarán hasta cinco horas prorrogables por el Pleno. Podrán realizarse sesiones en días diferentes a los señalados, cuando así lo acuerde la conferencia.

"2. En términos de lo dispuesto por el artículo 68 constitucional, la Cámara no puede suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la Cámara de Senadores."

"Sección tercera

"Sesiones extraordinarias

"Artículo 37.

"1. Serán sesiones extraordinarias las que se celebren fuera de los periodos de sesiones ordinarias enunciados en la Constitución.



"2. En ellas podrán tratarse únicamente los asuntos incluidos en la convocatoria que para tal efecto decreta la Comisión Permanente.

"3. El presidente deberá citar a este tipo de sesiones, por regla general, cuarenta y ocho horas antes. En caso de urgencia lo hará, por lo menos, con veinticuatro horas de anticipación, a través de los servicios de difusión de la Cámara, podrá auxiliarse de los medios de comunicación masiva que considere pertinentes.

"4. El presidente deberá explicar el objeto de la convocatoria, al inicio de la sesión de apertura del periodo de sesiones extraordinarias y declararlo concluido cuando se hubieran agotado los asuntos enlistados, o hasta veinticuatro horas antes del inicio del periodo de sesiones ordinarias.

"5. Los asuntos materia del periodo extraordinario que no se hubieran agotado, deberán ser listados en la siguiente sesión del periodo de sesiones ordinarias."

122. En lo que interesa, de dichos preceptos se desprende que: **a)** todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos; **b)** las sesiones de la Cámara de Diputados serán, entre otras, ordinarias y extraordinarias; **c)** las primeras son las celebradas durante los periodos de sesiones ordinarias establecidas en la Constitución; **d)** las extraordinarias las que se celebren fueran de tales periodos; **e)** por regla general, las sesiones ordinarias se realizan los martes y jueves de cada semana y durarán hasta cinco horas, pueden ser celebradas en días diferentes, por acuerdo de la conferencia, o bien, prorrogarse por disposición del Pleno; y, **f)** en el caso de las extraordinarias, el presidente debe citar, por regla general, cuarenta y ocho horas antes y, en caso de urgencia, por lo menos, veinticuatro horas antes.

123. Ahora bien, del acta de la sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el martes trece de noviembre de dos mil dieciocho,



correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio de la Sexagésima Cuarta Legislatura, se advierte que:

124. - Comenzó en el Palacio Legislativo, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con asistencia de doscientos sesenta y siete diputados, a las once horas con cinco minutos.

125. - La secretaría informó a la Asamblea que se recibió el dictamen con proyecto de decreto de la Comisión de Gobernación y Población por el que se reforman diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, al haberse publicado en la Gaceta, es objeto de la declaratoria de publicidad correspondiente, en términos del artículo 87 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

126. - Conforme al orden del día, se concedió el uso de la palabra a la diputada Rocío Barrera Badillo, para fundamentar el dictamen en nombre de la comisión.

127. - Se concedió el uso de la palabra para presentar moción suspensiva al diputado Ricardo Villarreal García, del Partido Acción Nacional y a la diputada María Guadalupe Almaguer Pardo, del Partido de la Revolución Democrática, las cuales, en votación económica, no se toman en consideración y se desechan.

128. - Para fijar postura de sus grupos parlamentarios intervinieron los diputados Marco Antonio Gómez Alcantar, del Partido Verde Ecologista de México; Emmanuel Reyes Carmona, del Partido de la Revolución Democrática; Martha Angélica Tagle Martínez, de Movimiento Ciudadano; Reginaldo Sandoval Flores, del Partido del Trabajo; Vicente Alberto Onofre Vázquez, del Partido Encuentro Social; y, María Lucero Saldaña Pérez, del Partido Revolucionario Institucional.

129. - Adriana Dávila Fernández, del Partido Acción Nacional; y Jaime Humberto Pérez Bernabé, de Morena. Se somete a discusión, en lo general, e intervinieron los diputados:



En pro	En contra
César Agustín Hernández Pérez (Morena)	Jorge Romero Herrera (PAN)
Vicente Alberto Onofre Vázquez (Encuentro Social)	Carmen Julia Prudencio González (Movimiento Ciudadano)
Rubén Terán Águila (Morena)	Felipe Fernando Macías (PAN)
José Guillermo Aréchiga Santamaría (Morena)	Alán Jesús Falomir Sáenz (Movimiento Ciudadano)
Sandra Paola González Castañeda (Morena)	José Luis Preciado Rodríguez (PAN)
Aleida Alavez Ruiz (Morena)	Jorge Arturo Espadas Galván (PAN)

130. - En votación económica no se encuentra suficientemente discutido, por consiguiente, intervienen los diputados:

131. Sin más oradores registrados en votación económica, se consideró suficientemente discutido en lo general.

132. - La presidencia informó a la Asamblea que se registraron para discusión, en lo particular, los artículos 8, 14, 17 Bis, 17 ter, 20, 26, 27, 28, 30 Bis, 31, 32 Bis, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 41 Bis; 43; transitorios 5o., 6o., 13 y 19 del proyecto de decreto.

133. - En votación nominal por trescientos cinco votos a favor, noventa y siete en contra, y sesenta y dos abstenciones, se aprobó, en lo general y en lo particular los artículos no reservados.

134. - Se declaró un receso a las diecisiete horas con treinta y tres minutos. A las diecisiete horas con treinta y siete minutos, la presidencia reanudó sesión. No habiendo orden en el salón de sesiones, la presidencia levantó la sesión a las diecisiete horas con treinta y ocho minutos.



135. - Por su parte, en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, correspondiente al año I, primer periodo, de trece de noviembre de dos mil dieciocho, se observa lo siguiente:

"El presidente diputado Porfirio Muñoz Ledo: Compañeras y compañeros, ha habido una reunión con (sic) los coordinadores de los grupos parlamentarios, junto con el presidente y las vicepresidentas de la Mesa Directiva, y hemos tomado la decisión, conforme a la ley y el reglamento, de citar a sesión vespertina dentro de medio hora, para que se puedan tomar algo, exactamente a las siete de la noche.

"Se levantó la matutina, llega la vespertina y no sé si la nocturna, a veces hasta esas cosas pasan, pero seguiremos el debate. Está abierto el sistema electrónico para que se vayan registrando, de modo a poder abrir la sesión a las siete de la noche como está el reglamento, por cierto. Gracias. ...

"La secretaria diputada María Sara Rocha Medina: Se informa a la presidencia que existen registrados previamente 379 diputadas y diputados, por lo tanto, hay quórum diputado presidente.

"El presidente diputado Porfirio Muñoz Ledo (a las 19:31 horas): se abre la sesión."

136. Ahora bien, del acta de sesión vespertina de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el martes trece de noviembre de dos mil dieciocho, correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio de la Sexagésima Cuarta Legislatura, se desprende:

137. - Dio inicio en el Palacio Legislativo, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con asistencia de trescientos setenta y nueve diputados, a las diecinueve horas con treinta y un minutos.

138. - Conforme al orden del día, se discutió, en lo particular, el dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los términos siguientes:



Artículo 8	
Reserva	Resultado
Claudia Reyes Montiel (PRD)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Claudia Pastor Badilla (PRI) Fracción I	Se admite a trámite e intervienen: En contra - Pablo Gómez Álvarez (Morena) - Alma Delia Navarrete Rivera (Morena) A favor - Claudia Pastor Badilla (PRI) - Pablo Gómez Álvarez (Morena) Se desecha y se reserva para su votación nominal.
Claudia Pastor Badilla (PRI) Fracción II	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Dulce María Sauri Riancho (PRI) Fracción III	Se admite a trámite e intervienen: En contra - Alma Delia Navarrete Rivera (Morena) A favor - Martha Angélica Tagle Martínez (Movimiento Ciudadano) Se desecha y se reserva para su votación nominal.
Artículo 14	
Reserva	Resultado
Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández (Movimiento Ciudadano)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Carlos Pavón Campos (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Mario Alberto Ramos Tamez (Movimiento Ciudadano)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.



Artículo 17 bis	
Reserva	Resultado
Celenia Contreras González (Movimiento Ciudadano)	Se admite a trámite e intervienen: En contra - Dolores Padierna Luna (Morena) A favor - Martha Angélica Tagle Martínez (Movimiento Ciudadano) Se desecha y se reserva para su votación nominal.
Mónica Almeida López (PRD)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Eduardo Zarzosa Sánchez (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Alán Jesús Falomir Sáenz (Movimiento Ciudadano) Fracciones I y III	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Soraya Pérez Munguía (PRI) Fracción I	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Ernesto Javier Nemer Álvarez (PRI) Fracción III	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Irma María Terán Villalobos (PRI) Fracción III	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Ricardo Aguilar Castillo (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Artículo 17 ter	
Reserva	Resultado
Ricardo Aguilar Castillo (PRI)	Se admite a trámite e intervienen:



	<p>En contra</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dolores Padierna Luna (Morena) - Jaime Humberto Pérez Bernabé (Morena) - Beatriz Dominga Pérez López (Morena) <p>A favor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ricardo Aguilar Castillo (PRI) - Martha Angélica Tagle Martínez (Movimiento Ciudadano) <p>Se desecha y se reserva para su votación nominal.</p>
Ricardo Aguilar Castillo (PRI) Párrafo tercero	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Mónica Almeida López (PRD)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Aleida Alavez Ruiz (Morena)	<p>Se admite a trámite e intervienen:</p> <p>A favor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Carol Antonio Altamirano (Morena) - Laura Martínez González (Morena) - Héctor Guillermo de Jesús Jiménez y Meneses (Morena) <p>Se aceptan y se reserva para su votación nominal.</p>
Jesús Sergio Alcántara Núñez (Partido Verde Ecologista de México)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Laura Barrera Fortoul (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Alberto Esquer Gutiérrez (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Emmanuel Reyes Carmona (PRD)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Artículo 20	
Reserva	Resultado
Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández (Movimiento Ciudadano)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.



Aleida Alavez Ruiz (Morena)	<p>Se admite a trámite e intervienen:</p> <p>A favor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Carol Antonio Altamirano (Morena) - Laura Martínez González (Morena) - Héctor Guillermo de Jesús Jiménez y Meneses (Morena) <p>Se aceptan y se reserva para su votación nominal.</p>
------------------------------------	---

Artículo 26	
Reserva	Resultado
Juan Francisco Espinoza Eguia (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Cynthia Iliana López Castro (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.

Artículo 27	
Reserva	Resultado
Mario Alberto Ramos Tamez (Movimiento Ciudadano)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Aleida Alavez Ruiz (Morena)	<p>Se admite a trámite e intervienen:</p> <p>A favor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Carol Antonio Altamirano (Morena) - Laura Martínez González (Morena) - Héctor Guillermo de Jesús Jiménez y Meneses (Morena) <p>Se aceptan y se reserva para su votación nominal.</p>
Ricardo Aguilar Castillo (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Cynthia Iliana López Castro (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Enrique Ochoa Reza (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.



Beatriz Manrique Guevara (Partido Verde Ecologista de México)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Mariana Rodríguez Mier y Terán (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Artículo 30 Bis	
Reserva	Resultado
Mario Alberto Ramos Tamez (Movimiento Ciudadano)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Beatriz Manrique Guevara (Partido Verde Ecologista de México)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Juan Ortiz Guarneros (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Benito Medina Herrera (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Claudia Pastor Badilla (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
María Sara Rocha Medina (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
María Lucero Saldaña Pérez (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Héctor Yunes Landa (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Dulce María Sauri Riancho (PRI)	Se admite a trámite e intervienen: En contra - Dolores Padierna Luna (Morena) - Juanita Guerra Mena (Morena) A favor - Enrique Ochoa Reza (PRI) Se desecha y se reserva para su votación nominal.



Artículo 31	
Reserva	Resultado
Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández (Movimiento Ciudadano)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Mario Alberto Ramos Tamez (Movimiento Ciudadano)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Ricardo Aguilar Castillo (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Marcela Guillermina Velasco González (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Artículo 32	
Reserva	Resultado
Ricardo Aguilar Castillo (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Cynthia Iliana López Castro (PRI)	Declinada
Artículo 32 Bis	
Reserva	Resultado
Mónica Almeida López (PRD)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Aleida Alavez Ruiz (Morena)	Se admite a trámite e intervienen: A favor - Carol Antonio Altamirano (Morena) - Laura Martínez González (Morena) - Héctor Guillermo de Jesús Jiménez y Meneses (Morena) Se aceptan y se reserva para su votación nominal.
Cruz Juvenal Roa Sánchez (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.



Artículo 34	
Reserva	Resultado
María Alemán Muñoz Castillo (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Lucero Saldaña Pérez (PRI)	Se admite a trámite, sin oradores registrados. Se aceptan y se reserva para su votación nominal.
Irma Juan Carlos (Morena)	Se admite a trámite, sin oradores registrados. Se aceptan y se reserva para su votación nominal.

Artículo 35	
Reserva	Resultado
Aleida Alavez Ruiz (Morena)	Se admite a trámite e intervienen: A favor - Carol Antonio Altamirano (Morena) - Laura Martínez González (Morena) - Héctor Guillermo de Jesús Jiménez y Meneses (Morena) Se aceptan y se reserva para su votación nominal.

Artículo 37	
Reserva	Resultado
Aleida Alavez Ruiz (Morena)	Se admite a trámite e intervienen: A favor - Carol Antonio Altamirano (Morena) - Laura Martínez González (Morena) - Héctor Guillermo de Jesús Jiménez y Meneses (Morena) Se aceptan y se reserva para su votación nominal.
Marcela Guillermina Velasco González (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Anilú Ingram Vallines (PRI)	Se admite a trámite, sin oradores registrados. Se aceptan y se reserva para su votación nominal.



Dulce María Sauri Riancho (PRI)	Se admite a trámite, sin oradores registrados. Se aceptan y se reserva para su votación nominal.
Artículo 38	
Reserva	Resultado
Juan Ortiz Guarneros (PRI)	Declinada.
Ana Lilia Herrera Anzaldo (PRI) Fracción XXXII	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Artículo 40	
Reserva	Resultado
Silviano Garay Ulloa (PT)	Se admite a trámite, sin oradores registrados. Se aceptan y se reserva para su votación nominal.
Dulce María Sauri Riancho (PRI) Adición de una fracción	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Artículo 41	
Reserva	Resultado
Ricardo Aguilar Castillo (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.
Artículo 41 bis	
Reserva	Resultado
Eduardo Zazosa Sánchez (PRI) Fracción IX	Se admite a trámite, sin oradores registrados. Se aceptan y se reserva para su votación nominal.
	Adición de un artículo transitorio que no se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.



Artículo 43	
Reserva	Resultado
Claudia Pastor Badilla (PRI)	No se admite a discusión, se desecha y se reserva para su votación nominal.

Artículo 2o. transitorio	
Reserva	Resultado
Ana Lilia Herrera Anzaldo (PRI) Fracción XXXII	Se admite a trámite, sin oradores registrados. Se aceptan y se reserva para su votación nominal.

Artículo 6o. transitorio	
Reserva	Resultado
Aleida Alavez Ruiz (Morena)	Se admite a trámite e intervienen: A favor - Carol Antonio Altamirano (Morena) - Laura Martínez González (Morena) - Héctor Guillermo de Jesús Jiménez y Meneses (Morena) Se aceptan y se reserva para su votación nominal.

139. - Desde su curul, el diputado Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, informó a la presidencia que su bancada se retiraba del Pleno.

140. - Desde su curul, el diputado José Ricardo Gallardo Carmina, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática informó a la presidencia que su bancada se retiraba del Pleno.

141. - La presidencia dio cuenta a la Asamblea de los legisladores que no se encontraban presentes en el recinto, desechando sus reservas. De igual forma, dio cuenta de las reservas retiradas por los legisladores promoventes.

142. - Sin más oradores registrados, en votación nominal por doscientos noventa y dos votos a favor, cero abstenciones y treinta y ocho en contra, se



aprobaron, en lo particular, los artículos reservados: 8, 14, 17 Bis, 26, 28, 30 Bis, 31, 32, 33, 38, 39, 41, y 43, así como transitorios 5o. y 17, en términos del dictamen.

143. - En votación nominal, por unanimidad de trescientos treinta votos a favor, se aprobaron, en lo particular, los artículos reservados: 17 Ter, 20, 27, 32 Bis, 34, 35, 37, 40 y 41 Bis, así como los transitorios 6o., 19 y la adición de dos artículos, con las modificaciones aceptadas por la Asamblea.

144. - La presidencia informa que se aprobó, en lo general y en lo particular, el proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Pasó al Senado, para sus efectos constitucionales.

145. - La presidencia levantó la sesión a la una hora con cincuenta y seis minutos, del miércoles catorce de noviembre de dos mil dieciocho, convocando a la próxima sesión.

146. De la relación anterior se advierte que son infundados los motivos de disenso expuestos por los accionantes, pues no se advierte la existencia de algún obstáculo para que tanto las mayorías como las minorías parlamentarias expresaran su opinión, ni para que el Pleno tomara conocimiento de éstas y las considerara al momento de la votación; lo anterior, pues en modo alguno se coartó su derecho a expresarse y defender su opinión en un contexto de deliberación pública en una sesión debidamente integrada.

147. Aunado a esto, debe señalarse que, contrario a lo que señalan los promoventes, es incorrecto que el presidente de la Mesa Directiva estaba obligado a citar para una nueva sesión con al menos veinticuatro horas de anticipación, en virtud de que no se trata de una sesión extraordinaria, que son para las cuales el reglamento establece dicha obligación. Por el contrario, la sesión vespertina celebrada el martes trece de noviembre de dos mil dieciocho fue una ordinaria celebrada dentro del periodo establecido en el artículo 65, párrafo primero, de la Constitución.



148. Por otro lado, tampoco se requería un acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos para celebrar la sesión vespertina, o bien, la modificación al calendario legislativo, pues, se insiste, no se trató de una sesión celebrada en un día diferente a aquellos en que, por regla general, se celebran de manera ordinaria (martes y jueves de cada semana), siendo que, en términos del Reglamento de la Cámara de Diputados, sólo aquellas que se celebren en un día diferente requieren de acuerdo de la conferencia.

149. Conforme a lo expuesto, la sesión vespertina celebrada el martes trece de noviembre de dos mil dieciocho se trató de una cita ordinaria formulada por el presidente de la Mesa Directiva –conforme a una reunión previa con los coordinadores de los grupos parlamentarios–, en ejercicio de sus atribuciones, en términos del artículo 23, numeral 1, inciso b),²⁴ de la Ley Orgánica del Congreso General, que, conforme fue evidenciado a través del acta de sesión y diario de debates correspondientes, no implicó la vulneración a las condiciones deliberativas, tampoco una exclusión del debate a las minorías parlamentarias, ni una violación a las reglas de votación para la aprobación del dictamen, ni mucho menos, una transgresión al artículo 72, párrafo primero, de la Constitución Federal.

150. Sin que en el caso resultara procedente que, al inicio de la sesión ordinaria de jueves quince de noviembre de dos mil dieciocho, se presentara una solicitud para continuar con los trabajos de dictaminación pues, en la sesión ordinaria previa había quedado aprobada, en lo general y en lo particular, el proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que, en términos del artículo 92, numeral 1,²⁵ del Reglamento de la Cámara de Diputados, era procedente su pase a la Cámara de Senadores, para sus efectos constitucionales.

²⁴ "Artículo 23.

"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes: ...

"b) Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; y aplazar la celebración de las mismas en los términos de la parte final del artículo 68 constitucional; ..."

²⁵ "Artículo 92.

"1. Todo dictamen aprobado en sentido positivo por el Pleno se denominará proyecto de ley o decreto, según corresponda. Deberá ser remitido inmediatamente, en su caso, a la Cámara de Senadores, al titular del Poder Ejecutivo Federal o a las Legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales."



151. Por otra parte, en el escrito de acción de inconstitucionalidad 120/2018, los diputados promoventes plantean un "*tema adicional*" dentro de su primer concepto de violación denominado "*Violación al contenido de los artículos 14, 16, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y décimo y décimo segundo transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, por lo que hace a la autonomía del órgano regulador en materia energética (Comisión Reguladora de Energía).*"

152. Al respecto, estiman que constituye una irregularidad en el proceso legislativo que, tras serles devuelta con modificaciones, por parte de su colegisladora, la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se determinó que la discusión y la votación de aquélla fuera con el carácter de urgente resolución.

153. Sin embargo, con motivo de las modificaciones realizadas al artículo 33, fracción XXI, de la citada ley, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó una moción suspensiva a efecto de que fuera enviada a las comisiones dictaminadoras para su estudio, lo que fue negado. Los accionantes, esencialmente, estiman que esto afectó poder llevar a cabo una deliberación racional.

154. Al respecto, de los antecedentes legislativos del decreto controvertido se advierte lo siguiente:

155. - El veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, la Secretaría de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores entregó a su colegisladora el proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aprobado en sesión de veintidós de noviembre anterior.

156. - En lo que interesa, dicho documento contenía las modificaciones siguientes, en relación con la minuta de proyecto aprobado por la Cámara de Origen:



Minuta de proyecto de decreto aprobado por la Cámara de Diputados	Minuta con proyecto de decreto aprobado por la Cámara de Senadores
<p>"Artículo 33. ...</p> <p>"XXI. Requerir la información necesaria para el desarrollo de sus funciones a órganos desconcentrados, órganos reguladores coordinados, entidades paraestatales y empresas productivas de Estado y en general, a toda persona física o moral que realice cualquiera de las actividades a que se refieren la Ley de Hidrocarburos, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear y la Ley de la Industria Eléctrica; ..."</p>	<p>"Artículo 33. ...</p> <p>"XXI. Requerir la información necesaria para el desarrollo de sus funciones a órganos desconcentrados, órganos reguladores coordinados, entidades paraestatales y empresas productivas de Estado y en general, a toda persona física o moral que realice cualquiera de las actividades a que se refieren la Ley de Hidrocarburos, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear y la Ley de la Industria Eléctrica.</p> <p>"La Secretaría de Energía coordinará con la Comisión Reguladora de Energía, la determinación de las tarifas reguladas de los servicios establecidos en la Ley de la Industria Eléctrica; ..."</p>

157. A solicitud de los coordinadores de los grupos parlamentarios, la presidencia informó a la asamblea que la minuta sea sometida a discusión y votación en el Pleno con carácter de urgente resolución. Por mayoría de votos, se autorizó la discusión y votación en los términos solicitados.

158. El Grupo Parlamentario del PRD presentó una moción suspensiva para la discusión de la minuta con proyecto de decreto, con el objeto de que sea enviada a las comisiones dictaminadoras para su respectiva revaloración y estudio, en términos del artículo 122 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

159. - Sometida a consideración de la Asamblea, la moción suspensiva fue desechada por votación económica, por lo que se continuó con el curso de la discusión y, posteriormente, por mayoría se aprobó que los artículos modificados se encontraban suficientemente discutidos en lo general y en lo particular.

160. - Los Grupos Parlamentarios de los Partidos de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México presentaron



reservas proponiendo la eliminación del segundo párrafo del artículo 33, fracción XXI, de la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; hicieron uso de la palabra en su representación, respectivamente, la diputada Mónica Bautista Rodríguez, así como los diputados Enrique Ochoa Reza y Óscar Bautista Villegas.

161. - Después de hacer uso de la palabra, la mayoría de la Asamblea se pronunció por no admitir a discusión las modificaciones; se sometió a votación, en lo general y en lo particular, el proyecto de decreto, en los términos de la minuta enviada por el Senado y es el caso que fue aprobada por trescientos veintiocho votos.

162. - Expuesto lo anterior, es infundado el motivo alegado como irregularidad en el procedimiento legislativo por parte de los promoventes de la acción de inconstitucionalidad 120/2018, de conformidad con el artículo 82, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, que establece:

Reglamento de la Cámara de Diputados

"Artículo 82.

"1. El dictamen podrá proponer la aprobación total o parcial del asunto o asuntos que le dieron origen, o bien, proponer su desechamiento. Cuando se dictamine parcialmente un asunto, el resto se tendrá por resuelto y todo el asunto se considerará como total y definitivamente concluido.

"2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando:

"I. Se tramite de urgente u obvia resolución, ..."

163. De conformidad con lo anterior, cuando un asunto es calificado de urgente u obvia resolución podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno, sin que se presente el dictamen de comisión respectivo; de donde se sigue que es infundada la irregularidad advertida por los promoventes de la acción de



inconstitucionalidad 120/2018, porque válidamente pudo ser estudiada por el Pleno de la Cámara de Diputados la modificación realizada por su colegisladora en relación con el artículo 33, fracción XXI, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

164. Por lo que hace a la deliberación racional, del desarrollo de la sesión de veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho se advierte que no hubo merma a la calidad democrática de la decisión finalmente adoptada (aprobación del decreto), pues los Grupos Parlamentarios que formularon reservas expusieron las razones por las que lo hacían, lo que permitió que la asamblea tomara conocimiento de ellas y las considerara al momento de la votación.

165. En consecuencia, **son infundadas las violaciones al procedimiento legislativo alegadas por los accionantes**, por lo que se procede al estudio de los restantes conceptos de invalidez.

166. SÉPTIMO.—**Inconstitucionalidad del artículo 30 Bis, fracciones XIV, XVII, XVIII, XIX y XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Los promoventes de la acción de inconstitucionalidad 116/2018 cuestionan las porciones referidas del artículo 30 Bis de la ley impugnada al considerar, esencialmente, que resulta violatorio del principio de seguridad jurídica, en su vertiente de confianza legítima, dado que dicho precepto deposita en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana diversas atribuciones relacionadas con la materia de seguridad nacional, mezclándola con la materia de seguridad pública y desnaturalizándola.

167. Además, cuestionan dicho precepto en relación con el artículo 27, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estimando que el traspaso de las facultades en materia de seguridad nacional a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana genera una contradicción con la facultad general de la Secretaría de Gobernación para coordinar a diversas secretarías de Estado o los Poderes de la Unión e, incluso, a los niveles de gobierno, frente a la actualización de una amenaza a la seguridad nacional.

168. Asimismo, se alega que la concentración de facultades en las materias de seguridad pública y seguridad nacional en una misma secretaría, en este



caso de Seguridad y Protección Ciudadana, vulnera los estándares en relación con la adopción de medidas que garanticen el respeto y protección de los derechos humanos y la disociación implícita que debe existir entre ambas materias.

169. Al respecto, los artículos 27, fracción III, y 30 Bis, fracciones XIV, XVII, XVIII, XIX y XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecen:

"Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

"III. Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal. Asimismo, conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones del Poder Ejecutivo con los partidos políticos, organizaciones sociales y demás instituciones de la sociedad civil. Los titulares de las unidades de enlace legislativo de las demás dependencias y entidades de la administración pública federal serán designados por el secretario de Gobernación y estarán adscritos administrativa y presupuestalmente a la secretaría o dependencia respectiva."

"Artículo 30 Bis. A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...

"XIV. Establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad nacional; ...

"XVII. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción al Centro Nacional de Inteligencia, el cual fungirá como un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, así como contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno; ...



"XVIII. Impulsar a través de su titular, en calidad de secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, la efectiva coordinación de éste, así como la celebración de convenios y bases de colaboración que dicho consejo acuerde;

"XIX. Informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional; ...

"XXI. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el de Seguridad Nacional en ausencia del presidente de la República; ..."

170. Como puede advertirse, corresponde a la Secretaría de Gobernación la política interior del país, teniendo como atribuciones garantizar o acordar con el resto de la administración pública federal el cumplimiento de una orden dada por el titular del Ejecutivo, o bien, convocar a una reunión de gabinete; **así como para conducir, siempre que no esté conferida una facultad expresa a otra secretaría**, las relaciones de dicho Poder con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y los Municipios.

171. Por su parte, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana tiene ahora asignadas funciones que anteriormente correspondían a la Secretaría de Gobernación; a saber, el despacho de: **a)** establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad nacional; **b)** organizar, dirigir y supervisar, bajo su adscripción, al Centro Nacional de Inteligencia; **c)** Impulsar, a través de su titular, en calidad de secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad Nacional, la efectiva coordinación de éste, así como la celebración de convenios y bases de colaboración que dicho consejo acuerde; **d)** Informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional; y, **e)** Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el de Seguridad Nacional, en ausencia del presidente de la República.

172. Se concluye que son infundados los conceptos de invalidez hechos valer, porque **del Texto Constitucional no se advierte alguna prohibición para distribuir las atribuciones relacionadas con las materias de seguridad nacio-**



nal y seguridad pública en una secretaría de Estado sino, por el contrario, existe una amplia libertad de configuración legislativa para la distribución de los negocios del orden administrativo entre las secretarías de Estado.

173. De conformidad con los artículos 73, fracción XXIX-M, 89, fracción VI, y 90 de la Constitución Federal, es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes en materia de seguridad nacional y del Ejecutivo Federal preservarla, en los términos de la ley respectiva; aunado a esto, es la ley orgánica expedida por el Congreso la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación –como lo es la materia de seguridad nacional– entre las secretarías de Estado, (sin que con ello el Ejecutivo deje de ser el depositario original de dichas competencias).

174. En este sentido, no existiendo una disposición constitucional expresa que establezca un parámetro para la regulación de la materia en cuestión, opera una amplia libertad de configuración legislativa a favor del Congreso de la Unión para ejercer sus atribuciones en las bases de organización de la administración pública federal.

175. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en determinados campos –como la organización administrativa del Estado– un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias.²⁶

²⁶ Véase la tesis **P.J. 120/2009**, de contenido: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. Los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna 'categoría sospechosa' es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió



176. La fuerza normativa de los principios democráticos y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado –y entre ellos, el juzgador constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los legisladores, en el marco de sus atribuciones.

177. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada.

178. Por ello, resulta válida la redistribución de competencias en materia de seguridad nacional a favor de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciu-

haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar. Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna 'categoría sospechosa', esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos –como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental– un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado –y entre ellos, el juzgador constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el Texto Constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, con número de registro digital: 165745.



dadana ahora analizada, dado que el Texto Constitucional establece una amplia libertad de configuración para regular la organización del Poder Ejecutivo Federal.

179. En ese orden de ideas, conforme a los antecedentes legislativos del decreto cuestionado, las facultades trasferidas tuvieron como objetivo, entre otros, reconocer la íntima relación que existe entre la seguridad nacional y la seguridad pública, pretendiendo una reacción especializada y congruente en las políticas públicas del Gobierno Federal, tal como se puede apreciar de la transcripción siguiente:

"Es por lo anterior, y para dar paso a la nueva estrategia de seguridad que devuelva a la sociedad la paz y tranquilidad, que en esta iniciativa se propone la creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a la que además de transferir la totalidad de las facultades que estaban confiadas a la Secretaría de Gobernación en esa materia, se propone confiar también las relativas a la seguridad nacional y la protección civil de la población en casos de desastres naturales, siempre con el invaluable apoyo de nuestras Fuerzas Armadas, a través de los planes de auxilio que todos conocemos y apreciamos.

"Es intención del presidente electo evitar que la falta de coordinación entre las Secretarías de Gobernación y Seguridad Pública, como se vivió en el pasado, o que el excesivo número de facultades y responsabilidades con que se sobrecargó en los años recientes a la de Gobernación, sean obstáculo para el cumplimiento de los objetivos que tanto en política interior como en materia de seguridad tiene establecidos para el periodo de su mandato. ...

"La seguridad pública es un componente fundamental, esencial, de la seguridad nacional; sin la primera, la segunda se debilita y la Nación se ve expuesta por la ineficacia, parálisis o ausencia de sus instituciones. En la situación por la que estamos atravesando, la mayor amenaza a la seguridad nacional es la inseguridad pública, las acciones del crimen organizado y la debilidad o franca inoperancia, por incapacidad o por corrupción, de los cuerpos de policía.

"Por esa situación es que hoy no cabe separar seguridad nacional y seguridad pública, sin restablecer, en todo el territorio nacional, la segunda, el Estado



Mexicano no podrá garantizar la primera, que finalmente no es sino la existencia y funcionamiento normales del Estado y sus instituciones y la preservación de la integridad del territorio nacional."²⁷

180. Como puede advertirse, las facultades ahora analizadas se relacionan directamente con modificaciones a la estructura de la administración pública federal con las que las autoridades emisora y promulgadora pretenden hacer frente a los problemas de inseguridad pública del país, estimando que lo anterior es un componente fundamental de la seguridad nacional.

181. De manera que, al no existir mandato constitucional para mantener administrativamente separadas ambas materias y dado el amplio margen de libertad configurativa con que cuenta el legislador federal al respecto, a fin de no vulnerar la libertad política del legislador, resulta válido que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana cuente con las facultades ahora cuestionadas.

182. Por otro lado, resulta infundado que las atribuciones en materia de seguridad nacional y seguridad pública tienen que ser depositadas en diversas dependencias de la administración pública federal, a fin de no desnaturalizarse.

183. Por el contrario, el contenido de las porciones normativas ahora cuestionadas, pone de manifiesto que es posible advertir con claridad cuándo la autoridad administrativa estaría en ejercicio de alguna facultad relacionada con la seguridad nacional, sin que con ello pueda desvirtuarlas con motivo de sus funciones en seguridad pública,²⁸ por ejemplo, coordinando alguna investigación

²⁷ Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario de Morena, publicada en la Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 5138-II, del jueves dieciocho de octubre de dos mil dieciocho.

²⁸ Artículo 2. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado, en términos de esta ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas



en materia de seguridad nacional;²⁹ dirigiendo el Centro Nacional de Inteligencia; rindiendo un informe al Poder Legislativo Federal, o bien, presidiendo el Consejo Nacional de Seguridad Nacional.

184. Igualmente, resulta infundado que el traspaso de tales atribuciones genere una contradicción en relación con el artículo 27, fracción III, que establece la facultad general de la Secretaría de Gobernación para coordinar a diversas secretarías de Estado, los Poderes de la Unión y los niveles de gobierno, frente a la actualización de una amenaza a la seguridad nacional.³⁰

y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas."

²⁹ Al respecto, debe tenerse presente el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional que establece: "Artículo 3. Para efectos de esta ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

"I. La protección de la Nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

"II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

"III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

"IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y,

"VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes."

³⁰ Al respecto, el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional establece:

"Artículo 5. Para los efectos de la presente ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

"I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;

"II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;

"III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;

"IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;

"VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;

"VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;

"VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;

"IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;

"X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;



185. La anterior afirmación encuentra sustento en que es incorrecto que la Secretaría de Gobernación sea la que cuente con la función de coordinar a los demás entes de Gobierno de la Federación frente a una orden ejecutiva para atender una amenaza a la seguridad nacional –como es afirmado por los accionantes–.

186. Lo anterior se corrobora con el contenido del artículo 30 Bis, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con los diversos 12³¹ y 13, fracción I,³² de la Ley de Seguridad Nacional, en cuanto a la posibilidad del secretario de Seguridad Pública y Protección Ciudadana de presidir el consejo y coordinar los esfuerzos orientados a preservar la seguridad nacional.

187. También resulta infundado el concepto de invalidez de los accionantes en el sentido de que la concentración de facultades en materias de seguridad pública y seguridad nacional en una misma secretaría vulnera los estándares en relación con la adopción de medidas que garanticen el respeto y protección de los derechos humanos, porque dicho alegato parte de que el orden jurídico no debe encaminarse a legitimar el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

188. Sin embargo, las porciones normativas que se abordan, en términos generales, se refieren a funciones específicas de coordinación, investigación e información en materia de seguridad nacional, no a alguna disposición que permita el uso de la fuerza; aunado a esto, se pierde de vista que la materia de seguridad nacional también implica el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno y que, en todo caso, es obligación del Estado garantizar los derechos humanos al momento de la ejecución de las tareas correspondientes.

"XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; y, "XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos, y ..."

³¹ "Artículo 12. Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por: ..."

³² "Artículo 13. El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Por tanto conocerá los asuntos siguientes:

"I. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional; ..."



189. Por otro lado, no se advierte vulneración al principio de seguridad jurídica, en tanto del contenido de las fracciones del artículo analizado se desprende un ámbito de actuación definido para la autoridad administrativa, aunado a que, como se mencionó, la materia de seguridad nacional es depositada originalmente en el titular del Ejecutivo.

190. En otro aspecto, los accionantes alegan que se transgrede el derecho de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, en virtud de que los gobernados no pueden tener certeza respecto de la implementación de políticas de seguridad nacional y de seguridad pública si ambas recaen en la secretaría.

191. Al respecto, la confianza legítima se ha conceptualizado como una manifestación del derecho a la seguridad jurídica en su faceta de interdicción de la arbitrariedad en virtud de la cual, en el caso de que la actuación de los poderes públicos haya creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de forma imprevisible e intempestiva, salvo el supuesto en que así lo exija el interés público.³³

192. La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha diferenciado en cómo se manifiesta la confianza legítima dependiendo de si se

³³ "CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD. El derecho a la seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tutela la prerrogativa del gobernado a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en un estado de indefensión; su esencia versa sobre la premisa consistente en 'saber a qué atenerse' respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad. Sin embargo, no debe entenderse en el sentido de que el orden jurídico ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el correlativo derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades. De lo anterior, puede considerarse la confianza legítima como una manifestación del derecho a la seguridad jurídica, en su faceta de interdicción o prohibición de la arbitrariedad o del exceso, en virtud de la cual, en el caso de que la actuación de los poderes públicos haya creado en una persona interesada confianza en la estabilidad de sus actos, éstos no pueden modificarse de forma imprevisible e intempestiva, salvo el supuesto en que así lo exija el interés público. Al respecto, cabe precisar que, atendiendo a las características de todo Estado democrático, la confianza legítima adquiere diversos matices dependiendo de si se pretende invocar frente a actos administrativos o actos legislativos.". Tesis 2a./J. 103/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 847, con número de registro digital: 2018050.



trata de actos administrativos o de actos legislativos. Distinción que resulta importante a fin de dar respuesta al planteamiento de los accionantes.

193. Tratándose de actos administrativos se ha entendido como la tutela de las expectativas razonablemente creadas en favor del gobernado, con base en la esperanza que la propia autoridad le indujo a partir de sus acciones u omisiones, las cuales se mantuvieron de manera persistente en el tiempo, de forma que generen en el particular la estabilidad de cierta decisión.³⁴

194. Por su parte, en los actos legislativos tiene un entendimiento distinto, pues la confianza legítima debe invocarse bajo la perspectiva del principio de irretroactividad de las normas, consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque pretender tutelar meras expectativas de derecho contra los actos legislativos equivaldría a la congelación del

³⁴ "CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS. En sus orígenes, esa figura se invocó, respecto de los actos de la administración, con el fin de tutelar meras expectativas de derecho, pues aun cuando no existiera una norma que regulara determinadas conductas o circunstancias (derecho objetivo) la autoridad administrativa ya había emitido previamente un acto en el que reconocía a un particular la posibilidad de gozar de una prerrogativa o de realizar una conducta o, en su caso, la había tolerado o mantenido un silencio (respecto de una petición relacionada con ella) durante un tiempo prolongado, generando con ello la confianza en que la situación se mantendría. Por tanto, tratándose de actos de la administración, la confianza legítima debe entenderse como la tutela de las expectativas razonablemente creadas en favor del gobernado, con base en la esperanza que la propia autoridad le indujo a partir de sus acciones u omisiones, las cuales se mantuvieron de manera persistente en el tiempo, de forma que generen en el particular la estabilidad de cierta decisión, con base en la cual haya ajustado su conducta, pero que con motivo de un cambio súbito e imprevisible, esa expectativa se vea quebrantada. Sin embargo, un elemento indispensable que debe tomarse en consideración al estudiarse si se ha transgredido o no esa figura, es la ponderación efectuada entre los intereses públicos o colectivos frente a los intereses particulares, pues el acto de autoridad podrá modificarse ante una imperante necesidad del interés público. En ese orden de ideas, puede afirmarse que la confianza legítima encuentra íntima relación con el principio de irrevocabilidad unilateral de los actos administrativos que contienen resoluciones favorables, el cual halla su confirmación legislativa en los artículos 2o., último párrafo y 13, fracción III, ambos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como en el diverso 36 del Código Fiscal de la Federación, de los cuales se advierte que cuando la administración pública federal (incluidas las autoridades fiscales) pretenda la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, deberá promover juicio contencioso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.". Tesis 2a. XXXVIII/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1386, con número de registro digital: 2013882.



derecho, a su inmovilización total o parcial y el consecuente cierre definitivo a los cambios sociales, políticos o económicos.³⁵

195. Ahora bien, en el caso no resulta apto el análisis de la norma impugnada a partir del aludido principio pues no se está combatiendo un acto administrativo y, en ese sentido, no es el caso evaluar alguna expectativa de derecho; y aun cuando se combate una norma, lo cierto es que no hay un problema de irretroactividad que deba ser analizado por este Tribunal Pleno.

196. Robustece la conclusión anterior, el hecho de que pretender tutelar una expectativa de derecho de los particulares sobre el diseño normativo de la administración pública federal inmovilizaría su dinamismo y libertad de configuración para ajustarse a la realidad social, política o económica del Estado.

197. Inclusive, se observa que el alegato principal de los accionantes no es un problema de confianza legítima, sino de certeza y seguridad jurídica –en

³⁵ "CONFIANZA LEGÍTIMA. SU APLICACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO RESPECTO DE ACTOS LEGISLATIVOS. La figura de mérito, en relación con el tipo de actos referidos, debe invocarse bajo la perspectiva de irretroactividad de las normas consagradas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque pretender tutelar meras expectativas de derecho contra los actos legislativos equivaldría a la congelación del derecho, a su inmovilización total o parcial y el consecuente cierre definitivo a los cambios sociales, políticos o económicos, lo cual sería contrario al Estado de derecho democrático y a la facultad que, en éste, tiene el legislador de ajustar la norma a las cambiantes necesidades de la sociedad y de la realidad. Además, específicamente en el ámbito tributario, su diseño por vía de leyes es facultad del Congreso de la Unión y, por ende, conlleva un margen amplio de libertad de configuración, de modo que no existe un derecho constitucionalmente tutelado para que el sistema tributario permanezca inmodificable y estático, sino por el contrario resulta indispensable para el poder público adaptar la normativa fiscal al contexto económico, tanto nacional e internacional, así como a las necesidades públicas. Aunado a ello, la modificación de las normas tributarias tiene, por regla general, un fin de interés público que es preponderante al interés particular de cada contribuyente, pues con base en el principio de generalidad tributaria se tutela el interés del Estado en la percepción de ingresos, que es un interés público encaminado a atender necesidades sociales relevantes con amplio respaldo o tutela constitucional, así como la necesidad de basar la contribución de los ciudadanos para sostener los gastos públicos en criterios de solidaridad. Por tanto, la confianza legítima no tiene el alcance de oponer al legislador meras expectativas de derecho para cuestionar la regularidad constitucional de los actos en los que se determina el establecimiento, modificación o supresión de regulaciones en materia de contribuciones, debido a la imposibilidad del contribuyente de contar con la esperanza de que una tasa, tarifa e incluso un régimen de tributación permanezcan inmodificables hacia el futuro.". Tesis 2a. XXXIX/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 1387, con número de registro digital: 2013883.



lo general– de los particulares frente al despliegue de las funciones del Estado ya sea que se traten de seguridad pública o de seguridad nacional. Y sobre tal cuestión, se reiteran algunas precisiones.

198. Como se adelantó, resulta claro que aun cuando existe concentración administrativa en una sola secretaría de las funciones de seguridad pública con algunas –en materia de coordinación– de seguridad nacional, lo cierto es que hay claridad respecto de cuándo se ejercen unas u otras, y sin que la distribución orgánica de las funciones desnaturalice el estándar de control que le son propias.

199. Además, debe resaltarse que, en estricto sentido, no hay una transferencia de funciones de seguridad nacional a la Secretaría de Seguridad Pública, sino que mediante ley se previó su participación en algunas funciones relacionadas con la coordinación, sistematización de información y organización –que, inclusive, antes le eran conferidas a la Secretaría de Gobernación– para una mejor conducción de la política pública.

200. La anterior consideración lejos de generar incertidumbre, da certeza sobre los límites de participación de la Secretaría de Seguridad Pública en funciones de seguridad nacional, pues mediante un instrumento formal y materialmente legislativo se explicita su parámetro de contribución en estos aspectos y sin que su actuación pueda contemplar otros distintos o que excedan el objeto de la norma.

201. En los anteriores razonamientos radica la salvaguarda del derecho de seguridad jurídica, pues la certeza que tienen los gobernados radica en: los límites a la participación y coordinación de la Secretaría de Seguridad Pública en temas de seguridad nacional; y, desde luego, en los derechos y garantías de los particulares frente al despliegue de funciones del Estado en materias de seguridad pública o de seguridad nacional, los cuales no están condicionados al órgano administrativo que interviene, sino a la propia naturaleza de la función que es desarrollada.

202. Al resultar infundados los argumentos hechos valer por los accionantes, procede **reconocer la validez del artículo 30 Bis, fracciones XIV, XVII, XVIII, XIX y XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**



203. OCTAVO.—**Inconstitucionalidad del artículo 31, fracciones XXV y XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Los promoventes de la acción de inconstitucionalidad 119/2018 cuestionan dicho precepto, esencialmente por considerar que corresponde a la Secretaría de la Función Pública –y no a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público– planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas, así como desarrollar la labor de ser una instancia consolidadora de los procedimientos de compras de bienes.

204. Al respecto, alegan que es la dependencia que tiene las atribuciones para desarrollar, de manera eficaz, el mandato constitucional previsto en el artículo 113, en relación con el diverso 134, ambos de la Carta Magna, al constituirse como dependencia del Ejecutivo Federal que participa dentro de las labores que son propias del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

205. Agregan que la norma debe ser declarada inválida, no sólo por estar contenida en una norma distinta a las leyes reglamentarias del artículo 134 constitucional (de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas), sino porque no se exponen los razonamientos que soporten la reforma en cuestión.

206. Pues bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado en diversos precedentes el artículo 134 de la Constitución Federal estableciendo que dicho precepto otorga competencia al legislador para reglamentar los procesos, tanto de contratación del Estado como aquellos destinados a controlar su debido cumplimiento.

207. Ello implica que, en materia de licitaciones, resulte aplicable el principio de reserva de ley absoluta, según el cual determinada materia debe reglamentarse en la ley y no en otras fuentes de rango inferior.

208. También, esta Suprema Corte ha destacado que el precepto constitucional no se dirige a un solo legislador, sino a una pluralidad de ellos, otorgando facultades para regular en la materia tanto a la Federación como a los Estados, por lo que el Constituyente no pudo prever que sólo existiera una legislación en la materia, sino una pluralidad de ellas, con distintos ámbitos espaciales de validez.



209. En el ámbito federal, se ha concluido que no existe mandato constitucional para entender que toda la regulación de la materia debe estar contenida en un único ordenamiento.

210. Esta conclusión se ha apoyado en los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según los cuales el legislador sólo debe cumplir con un estándar mínimo de fundamentación en lo que respecta a su competencia, pues basta que considere necesario regular una situación social y lo haga dentro de los parámetros marcados en la Constitución, sin vulnerar un principio sustantivo, para reconocer su validez constitucional.

211. Sirve de apoyo a las anteriores consideraciones la tesis **1a. CCXXXIX/2015 (10a.)**,³⁶ de rubro y texto siguientes:

"RÉGIMEN CONTRACTUAL DEL ESTADO. LA FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO SE ENCUENTRA SUJETA AL PRINCIPIO DE RESERVA DE CÓDIGO O DE ORDENAMIENTOS, POR LO QUE PUEDEN COEXISTIR DIVERSAS LEYES REGLAMENTARIAS. El precepto constitucional no sólo establece los contenidos materiales rectores del régimen contractual del Estado, sino también una cláusula competencial en la forma de un mandato al legislador para reglamentar los procesos tanto de contratación del Estado, como aquellos destinados a controlar su debido cumplimiento; de ahí deriva el fundamento de existencia de una ley reglamentaria. Ello implica que en materia de licitaciones resulte aplicable el principio de reserva de ley, según el cual dicha materia debe reglamentarse en la ley y no en otras fuentes de inferior rango. Sin embargo, en la norma constitucional no se consagra el ulterior principio de reserva de ordenamiento o de código, ya que el precepto constitucional no se dirige a un solo legislador, sino a una pluralidad de ellos, pues otorga facultades de producción legislativa a los distintos niveles de gobierno: tanto la Federación, los Estados y el Distrito Federal. Todos estos niveles de gobierno, mediante sus órganos legislativos, deben reglamentar la norma constitucional, por lo que el Constituyente no pudo prever que sólo existiera una

³⁶ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 479, registro digital: 2009730.



legislación en la materia, sino una pluralidad de ellas con distintos ámbitos especiales de validez. Ahora bien, dentro del ámbito federal, tampoco se encuentra una razón constitucional que justifique que sólo deba existir un solo código o ley federal en la materia. Esta conclusión deriva del criterio establecido en los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el cual el legislador sólo debe cumplir con un estándar mínimo de fundamentación por lo que respecta a su competencia, pues basta que considere necesario regular una situación social y lo haga dentro de los parámetros marcados en la Constitución, sin vulnerar un principio sustantivo, para reconocer su validez constitucional, sin que esta Suprema Corte pueda evaluar los méritos de un diseño legislativo en lugar de otro, como sería la conveniencia de agrupar toda la regulación de una materia en un solo código, o bien, la dispersión de la regulación en leyes especializadas. Esta decisión corresponde a los hacedores de política pública, la que, conforme a los principios democrático y de división de poderes, debe entenderse depositada en la órbita de potestades del legislativo y no del Poder Judicial."

212. Establecido lo anterior, debe traerse a cuenta el contenido del artículo 31, fracciones XXV y XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece:

"Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XXV. Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias; así como promover la homologación de políticas, normas y criterios en materia de contrataciones públicas; ...



"XXVI. Fungir como área consolidadora de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios que la propia secretaría determine; ..."

213. De conformidad con dicho precepto, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público planear, establecer y conducir la política en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Públicos del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; asimismo, fungir como área consolidadora de los procedimientos de compras de bienes y contrataciones de servicios que la propia secretaría determine.

214. A partir de lo anterior, son infundados los conceptos de invalidez hechos valer por los accionantes, si se atiende a que en el artículo 134 de la Constitución Federal no existe una obligación impuesta al legislador para desarrollar todas las bases del régimen contractual del Estado Mexicano en las leyes reglamentarias del citado precepto; por el contrario, cumple con el principio de reserva de ley absoluto, al establecerse la regulación respectiva en una fuente formal, sin que esta Suprema Corte pueda evaluar los méritos de un diseño legislativo en lugar de otro, como sería la conveniencia de agrupar toda la regulación de una materia en un solo código, o bien, la dispersión de la regulación en diversas leyes.

215. Aunado a ello, el precepto cuestionado no es un desarrollo normativo del régimen contractual, sino de la conducción de la política pública; esto es, el legislador federal no está desarrollando elementos propios del régimen contractual, sino un aspecto de la administración pública relacionado, concretamente, con cuál es la autoridad encargada de la conducción de la política pública en la materia.

216. Por otro lado, es cierto que en términos del artículo 113, fracción I,³⁷ de la Constitución Federal, en relación con el diverso 37, fracción I,³⁸ de la Ley

³⁷ Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:



Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Función Pública integrar el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, pero de ello no se sigue que, por tal motivo, corresponda a la citada dependencia ser la encargada de la política general en materia de contrataciones públicas.

217. Considerar que, a partir de diversos artículos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, la Secretaría de la Función Pública es la dependencia que tiene las atribuciones para desarrollar, de manera eficaz, la política general en materia de contrataciones públicas no constituye un motivo que autorice a esta Suprema Corte a invalidar la norma, porque equivaldría a evaluar los méritos de un diseño legislativo en lugar de otro.

218. En efecto, de la lectura de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dentro del rubro: "Eficiencia, transparencia y combate a la corrupción", se advierte lo siguiente:

"Las compras del sector público son una fuente potencial de corrupción a todas las escalas y a todos los niveles ... Bajo esa visión, en esta iniciativa se propone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea dotada de las facultades para consolidar compras de la administración pública federal, en todos los mercados de bienes y servicios, cuando de esa consolidación se deriven beneficios y ahorros para las finanzas públicas y para los destinatarios de esos

"I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaria del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana."

³⁸ Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y de sus resultados; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal para validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables."



bienes o servicios, como es el caso de las medicinas, de los bienes de consumo generalizado o de servicios indispensables para la marcha general de las dependencias y entidades de la administración.

"En la misma dirección, se propone que la Secretaría de Hacienda refuerce sus atribuciones en materia de normatividad y regulación de los contratos de obras públicas, con el apoyo e intervención, también reforzadas, de la Secretaría de la Función Pública, la que adecua sus facultades, conforme a la presente iniciativa, al marco constitucional y legal que establece el Sistema Nacional Anticorrupción, que deberá avanzar con pasos rápidos para alcanzar los propósitos que le dieron vida.

"La dispersión de facultades y autoridades involucradas directamente con el ejercicio de recursos públicos para compras de bienes y servicios o pago de contratos de obra pública es otra fuente de corrupción. A mayor dispersión, menor capacidad de fiscalización y control

"Por los motivos antes expuestos es que se proponen, en la presente iniciativa, los cambios y adecuaciones necesarias tanto las facultades de la Secretaría de Hacienda como a la de la función pública advirtiendo desde ahora que la estructura orgánica y facultades sustantivas de esta última deberán experimentar un futuro ajuste una vez que el Sistema Nacional Anticorrupción haya sido integrado en su totalidad y las instituciones que lo integran tengan la experiencia que dará la práctica."³⁹

219. Como se observa, la motivación del legislador para otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las facultades que se cuestionan, tuvo que ver con la intención de obtener beneficios y ahorros para las finanzas públicas, así como eliminar la dispersión de facultades y autoridades involucradas con el ejercicio de recursos públicos para compras de bienes y servicios o pago de contratos de obras públicas, lo que consideró era una fuente de corrupción.

³⁹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año 1, Primer Periodo, 18 de octubre de 2018, página 69.



220. Las anteriores razones resultan válidas en la medida en que corresponde al producto legislativo decidir cuál es el diseño que debe prevalecer en la materia.⁴⁰

221. Aunado a ello, este Máximo Tribunal no encuentra la incongruencia a que hacen alusión los accionantes entre el artículo impugnado y los diversos 7, 17, 21, 23 y 24 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en primer lugar, porque, en todo caso, conforme al criterio de esta potestad jurisdiccional, de rubro: "CONFLICTO DE LEYES. ES INEXISTENTE

⁴⁰ Véase la tesis **1a. CXLII/2012 (10a.)**, de contenido: "LICITACIONES PÚBLICAS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO RELATIVO CONFORME AL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece los principios constitucionales que rigen a todo procedimiento licitatorio y que siempre deberán procurarse, a saber: eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad y honradez. Ahora bien, para conocer si la actuación del legislador es acorde con dichos principios, es necesario conocer el significado de éstos: a) eficiencia consiste en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional de los medios existentes, esto es, que exista una relación medio-fin al menor costo posible; b) eficacia consiste en obtener el resultado práctico deseado, sin que necesariamente sea al menor costo; c) economía, se relaciona con la administración recta y prudente de los bienes, a efecto de lograr las mejores condiciones de contratación para el Estado; d) imparcialidad, que gramaticalmente significa la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de alguien o algo, se distingue cuando el funcionario se mantiene ajeno a los intereses de las personas que participan en el procedimiento licitatorio; y, e) honradez, implica la rectitud de ánimo, integridad en el obrar; es la forma de comportarse de quien cumple con escrúpulo sus deberes profesionales.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 490, registro digital: 2001371.

Asimismo, la tesis **P.J. 106/2010**, de contenido: "RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS. El citado precepto constitucional fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, a fin de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, con el firme propósito de que su utilización se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y eficacia, con el objeto de garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados. En este tenor, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estatuye que los recursos económicos de que disponga el Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y prevé que las leyes garanticen lo anterior. Así, para cumplir con este precepto constitucional, es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recursos públicos recojan, desarrollen y permitan que estos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizados.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1211, registro digital: 163442.



CUANDO OPERA LA DEROGACIÓN TÁCITA DE LA LEY ANTERIOR POR LA POSTERIOR.",⁴¹ cuando el conflicto de leyes se plantea entre una ley anterior y una posterior en la regulación que realizan sobre idéntica materia, si ambas tienen igual jerarquía normativa, fueron expedidas por la propia autoridad legislativa y tienen igual ámbito espacial de vigencia, cabe concluir que no existe conflicto entre ellas, porque aun cuando no haya disposición derogatoria, opera el principio jurídico de que la ley posterior deroga tácitamente a la anterior en las disposiciones que le sean total o parcialmente incompatibles.

222. Pero, además, porque genuinamente no se advierte conflicto normativo alguno. En efecto, dichos preceptos establecen:

"Artículo 7. La secretaría, la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, estarán facultadas para interpretar esta ley para efectos administrativos.

"La Secretaría de la Función Pública dictará las disposiciones administrativas que sean estrictamente necesarias para el adecuado cumplimiento de esta ley, tomando en cuenta la opinión de la secretaría y, cuando corresponda, la de la Secretaría de Economía. Las disposiciones de carácter general se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

"La Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, estará encargada de establecer las directrices conforme a las cuales se determinarán los perfiles de puesto de los servidores públicos correspondientes en materia de contrataciones públicas, así como las relativas a la capacitación para el adecuado desempeño de sus funciones en las materias a que alude esta ley." (Énfasis de los accionantes)

⁴¹ De texto: "Cuando el conflicto de leyes se plantea entre una ley anterior y una posterior en la regulación que realizan sobre la misma materia, si ambas tienen la misma jerarquía normativa, fueron expedidas por la misma autoridad legislativa y tienen el mismo ámbito espacial de vigencia, cabe concluir que no existe conflicto entre ellas, porque aun cuando no haya disposición derogatoria, opera el principio jurídico de que la ley posterior deroga tácitamente a la anterior en las disposiciones que le sean total o parcialmente incompatibles.". P./J. 32/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, julio de 1998, página 5, registro digital: 195858.



"Artículo 17. La Secretaría de la Función Pública, mediante disposiciones de carácter general, oyendo la opinión de la Secretaría de Economía, determinará, en su caso, los bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado que, en forma consolidada, podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades con objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad, y apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarias del desarrollo.

"La Secretaría de la Función Pública, en los términos del reglamento de esta ley, podrá promover contratos marco, previa determinación de las características técnicas y de calidad acordadas con las dependencias y entidades, mediante los cuales éstas adquieran bienes, arrendamientos o servicios, a través de la suscripción de contratos específicos.

"Lo previsto en los párrafos anteriores, es sin perjuicio de que las dependencias y entidades puedan agruparse para adquirir en forma consolidada sus bienes, arrendamientos o servicios.

"En materia de seguros que se contraten a favor de los servidores públicos de las dependencias, incluido el seguro de vida de los pensionados, la secretaria implementará procedimientos de contratación consolidada y celebrará los contratos correspondientes. Las entidades podrán solicitar su incorporación a las contrataciones que se realicen para las dependencias, siempre y cuando no impliquen dualidad de beneficios para los servidores públicos." (Énfasis de los accionantes)

"Artículo 21. Las dependencias y entidades pondrán a disposición del público en general, a través de CompraNet y de su página en Internet, a más tardar el 31 de enero de cada año, su programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios correspondiente al ejercicio fiscal de que se trate, con excepción de aquella información que, de conformidad con las disposiciones aplicables, sea de naturaleza reservada o confidencial, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

"Las adquisiciones, arrendamientos y servicios contenidas en el citado programa podrán ser adicionadas, modificadas, suspendidas o canceladas, sin



responsabilidad alguna para la dependencia o entidad de que se trate, debiendo informar de ello a la Secretaría de la Función Pública y actualizar en forma mensual el programa en CompraNet." (Énfasis de los accionantes)

"Artículo 23. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Función Pública, determinará las dependencias y entidades que deberán instalar comisiones consultivas mixtas de abastecimiento, en función del volumen, características e importancia de las adquisiciones, arrendamientos y servicios que contraten. Dichas comisiones tendrán por objeto:

"I. Propiciar y fortalecer la comunicación de las propias dependencias y entidades con los proveedores, a fin de lograr una mejor planeación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios;

"II. Colaborar en la instrumentación de programas de desarrollo de proveedores nacionales;

"III. Promover y acordar programas de sustitución eficiente de importaciones, así como de simplificación interna de trámites administrativos que realicen las dependencias o entidades relacionados con las adquisiciones, arrendamientos y servicios;

"IV. Emitir recomendaciones sobre metas de utilización de las reservas de compras pactadas con otros países;

"V. Promover acciones que propicien la proveeduría con micro, pequeñas y medianas empresas, así como el consumo por parte de otras empresas de los bienes o servicios que produzcan o presten aquéllas;

"VI. Difundir y fomentar la utilización de los diversos estímulos del Gobierno Federal y de los programas de financiamiento para apoyar la fabricación de bienes;

"VII. Informar a los comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios las recomendaciones planteadas en el seno de las comisiones;



"VIII. Elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento de la comisión, conforme a las bases que expida la Secretaría de la Función Pública; y,

"IX. Conocer y opinar sobre los programas de licitaciones internacionales de la dependencia o entidad de que se trate." (Énfasis de los accionantes)

"Artículo 24. La planeación, programación, presupuestación y el gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios se sujetará a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables y los recursos destinados a ese fin se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados."

223. Conforme a dichos preceptos se afirma que no existe conflicto normativo porque es claro que la porción normativa cuestionada y las aludidas por los accionantes se complementan.

224. En efecto, mientras la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga la facultad general a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para planear, establecer y conducir la política en materia de contrataciones públicas y fungir como área consolidadora de los procedimientos de compras de bienes y contrataciones de servicios; por su parte, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público otorga, en forma específica, atribuciones a la Secretaría de la Función Pública para dictar disposiciones de carácter general, acordes a la política implementada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la materia.

225. Sin que, por idénticas razones, en las facultades de la Secretaría de la Función Pública para promover contratos marco, para recibir informes con motivo de cambios en la información disponible en CompraNet o para determinar la instalación de comisiones consultivas mixtas de abastecimiento, se genere un conflicto con la nueva atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

226. Por ello, a la luz de los argumentos expuestos por los promoventes de la acción de inconstitucionalidad 119/2018, este Alto Tribunal no encuentra vicio



de inconstitucionalidad alguno y, en consecuencia, lo procedente es **reconocer la validez del artículo 31, fracciones XXV y XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública.**

227. NOVENO.—**Inconstitucionalidad del artículo 33, fracción XXI, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Los diputados promoventes de la acción de inconstitucionalidad 119/2018, impugnan el referido precepto al estimar que resulta violatorio de los artículos 28 de la Constitución General, así como décimo, inciso c), y décimo segundo transitorios del "*Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece.

228. En opinión de los accionantes, por virtud del decreto de reformas constitucionales de dos mil trece, se otorgó a la Comisión Reguladora de Energía la atribución para determinar las tarifas reguladas de los servicios establecidos en la Ley de la Industria Eléctrica, por lo que resulta inconstitucional que ahora la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponga que la Secretaría de Energía coordinará, con la citada comisión, la determinación de las citadas tarifas.

229. Aducen que, por igual razón, la norma cuestionada contraviene el mandato constitucional mediante el cual se otorga autonomía técnica al órgano regulador para que, de manera independiente, fije las diversas cuestiones técnicas que implica la implementación de las disposiciones en la materia, apartándose de decisiones políticas que puedan generar distorsiones en los mercados e incidir directamente en la competitividad como política pública y el derecho de la competencia económica y a la libre concurrencia de todos los participantes en el mercado eléctrico.

230. Al respecto, consideran que resultan orientadoras las tesis P./J. 98/2010 y 2a. CLXIV/2017 (10a.), de rubros: "COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. SU NATURALEZA DE ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, PERO CON AUTONOMÍA TÉCNICA Y OPERATIVA, EXIGE QUE SU DEPENDENCIA Y SUBORDINA-



CIÓN JERÁRQUICA SE LIMITEN A LAS FACULTADES NO RESERVADAS A SU COMPETENCIA DIRECTA Y EXCLUSIVA ASIGNADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.",⁴² así como: "INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. TIENE COMPETENCIA EXCLUSIVA PARA ESTABLECER REGULACIÓN ASIMÉTRICA TRATÁNDOSE DE LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN APLICABLES AL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE."⁴³

⁴² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 945, con número de registro digital: 163870.

De texto: "La Comisión Federal de Telecomunicaciones constituye un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sujeto a la relación jerárquica que implica el poder de mando y subordinación del superior en el orden administrativo, conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero tomando en cuenta que el artículo 36 de esta Ley establece como funciones de la secretaría no sólo las ahí precisadas, sino también las demás que expresamente le fijen las leyes y reglamentos, y que en los artículos 9-A y cuarto transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 9o. de la Ley Federal de Radio y Televisión, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006, el Congreso de la Unión delegó en favor de la Comisión Federal de Telecomunicaciones diversas atribuciones como órgano administrativo encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, dentro de las cuales se previeron como facultades exclusivas en la fracción XVI del indicado artículo 9-A las que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables, esto es, las relativas a la materia de radiodifusión (radio y televisión abierta) regulada en la Ley Federal de Radio y Televisión, otorgándole autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, así como para dictar sus resoluciones, debe entenderse que la Comisión en el ejercicio de tales funciones exclusivas no está sujeta a una relación de jerarquía en razón de la competencia otorgada en forma directa por una norma con rango de ley. Por consiguiente, a diferencia de otros órganos administrativos desconcentrados, cuyo origen y competencia (indirecta) se deben al Poder Ejecutivo Federal, la Comisión Federal de Telecomunicaciones cuenta con atribuciones autónomas que significan distribución de competencias directas que se le atribuyen por mandato de ley, por lo que su dependencia y subordinación jerárquica como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se limitan a las facultades que no le han sido reservadas a su competencia exclusiva."

⁴³ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 604, con número de registro digital: 2015479.

De texto: "El Constituyente Permanente, en los artículos 28, párrafo décimo sexto y octavo transitorio, fracción III, del decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, previó que la competencia para establecer regulación asimétrica en materia de tarifas de interconexión aplicables al agente económico preponderante es de carácter originario y corresponde en exclusiva al Instituto Federal de Telecomunicaciones. Lo anterior no sólo es coincidente con el principio de división de poderes, sino también con la garantía constitucional de autonomía, pues el Constituyente buscó asegurar la independencia del Instituto mencionado respecto de los clásicos



231. De igual manera, argumentan que la atribución que se pretende otorgar a la Secretaría de Energía atenta contra la certeza que debe caracterizar a los servicios públicos que recibe el ciudadano o las inversiones que decidan participar en el mercado de generación de energía eléctrica.

232. Por su parte, los diputados promoventes de la acción de inconstitucionalidad 120/2018, señalan que el artículo 33, fracción XXI, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal resulta contrario a los artículos 4o., 6o., 14, 16, 28 y 73 de la Constitución Federal, así como décimo y décimo segundo transitorios del "*Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece.

233. En opinión de los accionantes, los citados preceptos constitucionales dotaron exclusivamente a la Comisión Reguladora de Energía, como organismo regulador coordinado, con autonomía técnica, para regular la distribución, generación, transmisión y almacenamiento de energía eléctrica, estableciendo concretamente la asignación competencial para que emita las tarifas correspondientes en el mercado eléctrico.

234. A decir de los promoventes, la Constitución, a través de una cláusula habilitante, genera una competencia regulatoria exclusiva a favor del órgano regulador que no corresponde ya regular, en términos de la facultad legislativa general, al Congreso de la Unión, ni intervenir en los mecanismos correspondientes al ejercicio de la potestad regulatoria al Poder Ejecutivo, puesto que es la propia Constitución la que ha quitado esa atribución de su esfera administrativa. De manera que –continúan argumentando– la coordinación puede darse en otros ámbitos, pero no en materia de tarifas, pues la participación de la Secretaría de Energía no es coordinada, sino de injerencia; máxime, dicen, si se atiende a que, desde la perspectiva del diseño constitucional actual, por la sectorización a la que está sujeta la Comisión Federal de Electricidad, empresa productiva del

Poderes del Estado, con el objetivo de que mediante su especialización técnica determine las tarifas referidas y, con ello, garantice el desarrollo eficiente del sector de las telecomunicaciones en condiciones de competencia y libre concurrencia."



Estado, con control sobre sus subsidiarias y filiales, es un híbrido que actúa tanto en el mercado eléctrico y, a su vez, tiene funciones de carácter público, lo que, en opinión de los accionantes, incompatibiliza, de sí, la participación de la secretaría en la fijación de las tarifas, si se considera que la citada dependencia administrativa también forma parte del órgano de gobierno de la empresa productiva del Estado, lo que le resta la imparcialidad de la que goza el regulador y genera con ello un desequilibrio en el mercado, además de ser una situación de conflicto de interés.

235. Aducen los promoventes que si bien es cierto que, en términos del artículo 139, párrafo segundo,⁴⁴ de la Ley de la Industria Eléctrica, el Ejecutivo Federal tiene facultad para determinar, mediante acuerdo, un mecanismo de fijación de tarifas distinto al suministro básico, de ello no sigue una participación en el mecanismo de fijación de la tarifa, mucho menos, intervenir en las facultades de la comisión, sino que se trata, dicen, de una atribución para decretar subsidios en caso de considerarlo necesario.

236. Se continúa alegando que la norma deja en estado de incertidumbre al sector eléctrico y a los usuarios del servicio de energía eléctrica en tanto que no se detalla en qué consiste la facultad de la Secretaría de Energía de coordinar la determinación de las tarifas reguladas.

237. Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 120/2018, se aduce que la norma controvertida genera violaciones a los derechos al mínimo vital, a una vivienda digna y decorosa, a la salud, a la alimentación, al libre esparcimiento, así como a gozar de los adelantos tecnológicos y de acceso a Internet, consagrados tanto en la Constitución Federal como en diversos instrumentos internacionales, pues, con motivo de que la electricidad no se encuentre a un

⁴⁴ "Artículo 139. La CRE aplicará las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las Tarifas Reguladas, las tarifas máximas de los Suministradores de Último Recurso y las tarifas finales del Suministro Básico. La CRE publicará las memorias de cálculo usadas para determinar dichas tarifas y precios.

"El Ejecutivo Federal podrá determinar, mediante acuerdo, un mecanismo de fijación de tarifas distinto al de las tarifas finales a que se refiere el párrafo anterior para determinados grupos de usuarios del suministro básico, en cuyo caso el cobro final hará transparente la tarifa final que hubiere determinado la CRE."



precio justo o se encuentre a precios distorsionados por mecanismos que no permiten que la tarifa se ajuste a costos eficientes en el mercado, con mayores condiciones de competitividad y calidad, no se permite el desarrollo integral y sostenido de todas las ramas productivas, comerciales y de prestación de servicios, afectando el derecho a vivir dignamente, pues la electricidad es un insumo básico e indispensable.

238. Expuesto lo anterior, se procede al análisis de la norma controvertida.

239. El artículo 33, fracción XXI, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la Secretaría de Energía coordinará, con la Comisión Reguladora de Energía, la determinación de las tarifas reguladas⁴⁵ de los servicios establecidos en la Ley de la Industria Eléctrica.

240. En atención al contenido normativo de dicho precepto, el parámetro de revisión constitucional se integra por los artículos 28, párrafo octavo, de la Constitución General, décimo y décimo segundo transitorios⁴⁶ del "*Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, cuyo contenido es el siguiente:

⁴⁵ Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"LIII. Tarifas Reguladas: Las contraprestaciones establecidas por la CRE [Comisión Reguladora de Energía] para los servicios de transmisión, distribución, operación de los Suministradores de Servicios Básicos, operación del CENACE (Centro Nacional de Control de Energía) y Servicios Conexos no incluidos en el Mercado Eléctrico Mayorista."

⁴⁶ Es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que los artículos transitorios forman parte de la norma de la cual derivan y, por tanto, el planteamiento de inconstitucionalidad también puede referirse a la violación de lo previsto en el régimen transitorio, de conformidad con la tesis P. XLV/2004, de rubro y texto: "CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. EL PLANTEAMIENTO DE QUE UNA LEY SECUNDARIA CONTRADICE EL TEXTO DE LAS NORMAS TRANSITORIAS DE UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CONSTITUYE UN TEMA DE ESA NATURALEZA. El planteamiento que expresa que una ley secundaria contradice el texto de las normas transitorias de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye un tema de constitucionalidad de leyes, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello es así porque dichas normas transitorias forman parte de la propia Ley Fundamental, que son obra del Constituyente, y en su creación y modificación deben observarse los principios que establece su artículo 135, por lo que su obligatoriedad es de idéntico valor al del propio articulado constitucional."



"Artículo 28. ...

"El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley."

"Décimo transitorio. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la administración pública federal:

"a) A la secretaría del ramo en materia de energía: establecer, conducir y coordinar la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas que podrán ser objeto de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; el diseño técnico de dichos contratos y los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación; así como el otorgamiento de permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural. En materia de electricidad, establecerá los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.

"b) A la Comisión Nacional de Hidrocarburos: la prestación de asesoría técnica a la secretaría del ramo en materia de energía; la recopilación de información geológica y operativa; la autorización de servicios de reconocimiento y exploración superficial; la realización de las licitaciones, asignación de ganadores y suscripción de los contratos para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos; la administración en materia técnica de asignaciones y contratos; la supervisión de los planes de extracción que maximicen la productividad del campo en el tiempo, y la regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos.

"c) A la Comisión Reguladora de Energía: en materia de hidrocarburos, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento



de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos. En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución.

"d) A la secretaría del ramo en materia de hacienda, entre otras, el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el presente decreto relativas a los términos fiscales que permitan a la Nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.

"La ley establecerá los actos u omisiones que den lugar a la imposición de sanciones, el procedimiento para ello, así como las atribuciones de cada dependencia u órgano para imponerlas y ejecutarlas.

"Lo anterior, sin perjuicio de las demás facultades que a dichas autoridades les otorguen las leyes, en estas materias.

"La ley definirá los mecanismos para garantizar la coordinación entre los órganos reguladores en materia de energía y la administración pública federal, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitan sus actos y resoluciones de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal."

"Décimo segundo. Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. Para lo anterior, las leyes preverán, al menos:



"a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la comisión respectiva instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido para cada una de éstas por la secretaría del ramo en materia de energía, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.

"b) Que las comisiones respectivas instruirán al fiduciario la aplicación de los recursos de estos fideicomisos a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujetos a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.

"c) En el caso de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, se dará prioridad al desarrollo y mantenimiento del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, mismo que contendrá al menos la información de los estudios sísmicos, así como los núcleos de roca, obtenidos de los trabajos de exploración y extracción de hidrocarburos del país.

"Los fideicomisos no podrán acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la comisión de que se trate, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

"Los fideicomisos a que hace referencia este transitorio estarán sujetos a las obligaciones en materia de transparencia conforme a la ley de la materia. Asimismo, cada comisión deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso respectivo, así como el uso y destino de dichos recursos y demás información que sea de interés público.

"La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a las comisiones, con el fin de que éstas puedan llevar a cabo su cometido. El presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones."



241. De la transcripción de los anteriores preceptos, importa tener presente que:

242. **a)** El Poder Ejecutivo Federal cuenta con órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

243. **b)** Para ello, el Congreso de la Unión debía, en un plazo determinado con motivo de la reforma constitucional en materia de energía de dos mil trece,⁴⁷ emitir la legislación secundaria⁴⁸ que desarrollará, entre otras, las atribuciones siguientes:

244. **b.1)** De la secretaría del ramo en materia de energía: establecer, conducir y coordinar la política energética y, específicamente, en materia de electricidad, establecer los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilar su cumplimiento.

⁴⁷ En los artículos primero y cuarto transitorios del "*Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*", publicado el veinte de diciembre de dos mil trece, se dispuso que éste entraría en vigor al día siguiente de su difusión oficial y que dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor, el Congreso de la Unión realizaría las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico correspondiente; por tanto, como ese decreto de reformas constitucionales entró en vigor el veintiuno de diciembre de dos mil trece, entonces el plazo de ciento veinte días para la emisión de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, transcurrió del veintidós de ese mes y año al veinte de abril de dos mil catorce.

⁴⁸ Así, por mandato constitucional, el Congreso de la Unión emitió el decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales; el Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; la Ley Minera, y la Ley de Asociaciones Público Privadas; así como el Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, todos publicados en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce.



245. **b.2)** De la Comisión Reguladora de Energía: En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución.

246. **c)** El Constituyente precisó que sería el legislador federal el que:

247. **c.1)** Definiría los mecanismos para garantizar la coordinación entre los órganos reguladores en materia de energía y la administración pública federal, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitan sus actos y resoluciones, de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal.

248. **d)** Realizaría las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Reguladora de Energía sea un órgano regulador coordinado en la materia, con personalidad jurídica propia y con autonomía técnica y de gestión, con la posibilidad de disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones.

249. Bajo las anteriores consideraciones, la Comisión Reguladora de Energía es un órgano regulador coordinado en materia energética perteneciente a la administración pública centralizada; cuenta con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; pudiendo disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones; y con facultades en materia de electricidad para regular las tarifas de porteo para su transmisión y distribución, en los términos determinados en ley.

250. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado, en la jurisprudencia **P./J. 46/2015 (10a.)**, que el modelo constitucional del Estado regulador descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para



lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda.⁴⁹

251. Así, a partir de lo expuesto, se estima constitucional la facultad de la Secretaría de Energía contenida en el artículo 33, fracción XXI, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para coordinar, con la Comisión Reguladora de Energía, la determinación de las tarifas reguladas de los servicios establecidos en la Ley de la Industria Eléctrica.

252. De ahí que, en primer lugar, debe señalarse que es incorrecto estimar que la Constitución, a través de una cláusula habilitante, generó una competencia regulatoria exclusiva a favor del órgano regulador coordinado que no corresponde ya regular, en términos de la facultad legislativa general, al Congreso de la Unión.

253. Es cierto que en virtud del artículo décimo transitorio del decreto de reformas y adiciones constitucionales en materia de energía de dos mil trece, el Constituyente estableció la atribución de la Comisión Reguladora de Energía para, en materia de electricidad, regular las tarifas de porteo para transmisión y distribución, lo que implicó reconocerle una potestad específica; sin embargo, también es cierto que de ello no se sigue la pérdida de la facultad legislativa prevista en el artículo 73, fracción X, de la Constitución para que el Congreso de la Unión legisle sobre la energía eléctrica.

254. Ahora bien, en el artículo décimo transitorio de la reforma constitucional en materia de energía de dos mil trece, el Constituyente determinó que sería el Congreso de la Unión, mediante la legislación secundaria, el que definiría los mecanismos de coordinación entre los órganos reguladores en materia de energía y la administración pública federal, a fin de que la emisión de sus actos y resoluciones, sean conformes con las políticas públicas del Ejecutivo Federal.

255. De ahí que, si la determinación de las tarifas reguladas de los servicios establecidos en la Ley de la Industria Eléctrica es un acto del ámbito de la esfera

⁴⁹ Tesis de rubro: "ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



competencial de la Comisión Reguladora de Energía, en virtud de su atribución constitucional para regular las tarifas de porteo para transmisión y distribución de electricidad, entonces, en la emisión de dicho acto, corresponde al legislador federal, por mandato de la Norma Fundamental, definir los mecanismos para garantizar que exista coordinación entre aquél y las políticas públicas del Ejecutivo Federal.

256. En ese sentido debe ser leída la facultad de la Secretaría de Energía por lo que hace al establecimiento coordinado de las tarifas reguladas en la Ley de la Industria Eléctrica, esto es, la Comisión Reguladora de Energía cuenta con el encargo institucional de fijar las tarifas de porteo para transmisión y distribución en materia de electricidad, de manera independiente y por referencia a racionalidades técnica especializadas que se desarrollan en la citada ley; sin embargo, el ejercicio de dichas facultades regulatorias, por involucrar un sector de interés nacional, no puede estar desvinculado de la política pública en materia energética, establecida por el Ejecutivo Federal, de ahí la necesidad de su coordinación con la Secretaría de Energía.⁵⁰

257. El anterior mecanismo no es nuevo, el artículo 3, párrafo segundo, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética establece que, en el desempeño de sus funciones, los órganos reguladores deberán coordinarse con la Secretaría de Energía, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal.

258. Así, la coordinación con la Secretaría de Energía encuentra sustento en la facultad del Ejecutivo Federal, a través de dicha dependencia, para establecer, conducir y coordinar la política energética del país, así como para supervisar su cumplimiento pues, se insiste, no podría establecerse una tarifa regulatoria solamente a partir de cuestiones técnicas, como las que examina la Comisión

⁵⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

"Artículo 33. A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Establecer, conducir y coordinar la política energética del país, así como supervisar su cumplimiento con prioridad en la seguridad y diversificación energéticas, el ahorro de energía y la protección del medio ambiente, para lo cual podrá, entre otras acciones y en términos de las disposiciones aplicables, coordinar, realizar y promover programas, proyectos, estudios e investigaciones sobre las materias de su competencia; ..."



Reguladora de Energía si estamos en presencia de un servicio de primera necesidad.

259. En efecto, los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafo sexto; y 28, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal, señalan que la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica constituyen áreas estratégicas del Estado Mexicano, debido a la importancia que representa para el desarrollo económico del país y, además, porque constituye un servicio de interés general y de beneficio social que el Estado está obligado a garantizar, lo que en gran medida ocurre cuando, en el establecimiento de tarifas reguladas, se toma en cuenta, además de cuestiones técnicas relativas al costo de la energía eléctrica y los productos asociados adquiridos para suministrar dicho servicio, la política en materia energética, esto es, el conjunto de medidas que, en un momento histórico determinado, se han considerado más convenientes para el desarrollo energético del país, en materia de producción, distribución y consumo.

260. De lo que se sigue la necesidad de que el órgano regulador mencionado deba ejercer su atribución en forma programada con la política en la materia establecida por el presidente de la República, incluso, para el logro de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, pues, se insiste, no podría establecerse una tarifa únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas⁵¹ como las que examina la Comisión Reguladora de Energía si

⁵¹ Ley de la Industria Eléctrica

"Artículo 138. La CRE expedirá, mediante disposiciones administrativas de carácter general, las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas reguladas para los siguientes servicios:

"I. Transmisión;

"II. Distribución;

"III. La operación de los suministradores de servicios básicos;

"IV. La operación del CENACE; y,

"V. Los servicios conexos no incluidos en el mercado eléctrico mayorista.

"Los ingresos recuperables del suministro básico incluirán los costos que resulten de las tarifas reguladas de las cinco fracciones que anteceden, así como los costos de la energía eléctrica y los productos asociados adquiridos para suministrar dicho servicio, incluyendo los que se adquieran por medio de los contratos de cobertura eléctrica, siempre que dichos costos reflejen prácticas prudentes.



estamos en presencia de un servicio de primera necesidad, relacionado íntimamente con la consecución de los fines del Plan Nacional de Desarrollo y la recortaría económica del Estado.

261. Así, es la Comisión Reguladora de Energía la que, en ejercicio de la atribución reconocida constitucionalmente y conforme a los artículos 139⁵² y

"La CRE expedirá, mediante disposiciones administrativas de carácter general, las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas máximas de los suministradores de último recurso.

"Los precios máximos del suministro de último recurso permitirán obtener el ingreso estimado necesario para recuperar los costos que resulten de las tarifas reguladas de las fracciones I, II, IV y V que anteceden, las tarifas máximas de los suministradores de último recurso y, siempre que reflejen prácticas prudentes, los costos de la energía eléctrica y los productos asociados adquiridos para suministrar dicho servicio y, en su caso, las sanciones por incumplimiento en la adquisición de potencia, certificados de energías limpias o contratos de cobertura eléctrica. En su defecto, los precios máximos del suministro de último recurso podrán determinarse mediante procesos competitivos."

Ley de la Industria Eléctrica

"Artículo 140. La determinación y aplicación de las metodologías y tarifas referidas en el artículo anterior deberán tener como objetivos, entre otros:

"I. Promover el desarrollo eficiente de la industria eléctrica, garantizar la continuidad de los servicios, evitar la discriminación indebida, promover el acceso abierto a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución y proteger los intereses de los participantes del mercado y de los usuarios finales;

"II. Determinar tarifas reguladas de los servicios regulados de transmisión y distribución que permitirán obtener el ingreso estimado necesario para recuperar los costos eficientes de operación, mantenimiento, financiamiento y depreciación aplicables a las diversas modalidades de servicio, las pérdidas técnicas y no técnicas de acuerdo con el estándar determinado por la CRE, los impuestos aplicables y una rentabilidad razonable, misma que no estará garantizada;

"III. Determinar tarifas reguladas para los suministradores de servicios básicos que permitirán obtener el ingreso estimado necesario para recuperar los costos eficientes de operación, mantenimiento, financiamiento y depreciación, los impuestos aplicables y una rentabilidad razonable, misma que no estará garantizada;

"IV. Determinar tarifas máximas de los suministradores de último recurso que permitirán obtener el ingreso estimado necesario para recuperar los costos eficientes de operación, mantenimiento, financiamiento y depreciación, los impuestos aplicables y una rentabilidad razonable, misma que no estará garantizada, o bien, mediante procesos competitivos;

"V. Permitir al CENACE obtener ingresos que reflejen una operación eficiente; y,

"VI. Incentivar la provisión eficiente y suficiente de los servicios conexos no incluidos en el mercado eléctrico mayorista."

⁵² "Artículo 139. La CRE aplicará las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas reguladas, las tarifas máximas de los suministradores de último recurso y las tarifas finales del suministro básico. La CRE publicará las memorias de cálculo usadas para determinar dichas tarifas y precios.

"El Ejecutivo Federal podrá determinar, mediante acuerdo, un mecanismo de fijación de tarifas distinto al de las tarifas finales a que se refiere el párrafo anterior para determinados grupos de usuarios



144⁵³ de la Ley de la Industria Eléctrica, expedirá, mediante disposiciones administrativas de carácter general, la metodología para coordinarse con la Secretaría de Energía, a fin de tomar en cuenta la política energética en la regulación tarifaria que emita.

262. Lo anterior es, incluso, reconocido en el informe rendido por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,⁵⁴ al señalar que es el propio Texto Constitucional el que remite a la citada ley para la determinación de las tarifas, por lo que la Comisión Reguladora aplicará las metodologías para determinar su cálculo y ajuste, lo que significa que la adición a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se cuestiona no podría realizarse a discrecionalidad de la secretaría, sino que, por el contrario, debe ser con apego a las metodologías que expida el órgano regulador coordinado mediante disposiciones administrativas de carácter general.

263. Por tanto, lo anterior no implica una violación a la autonomía o independencia técnica del órgano regulador coordinado, pues se trata de un mecanismo de cooperación que, en modo alguno, implica subordinación o intromisión en sus facultades, sino una participación entre dos órganos de la administración pública federal centralizada a fin de lograr un mejor desarrollo energético del país, lo cual se corrobora del contenido del artículo 139 de la Ley de la Industria Eléctrica que autoriza al Ejecutivo Federal para determinar un mecanismo de fijación de tarifas distinto al de las tarifas finales determinadas por la Comisión Reguladora de Energía para determinados grupos usuarios del suministro básico, a fin de que pueda apoyar o incentivar el desarrollo de determinados sectores.

264. Por otro lado, es infundado el concepto de invalidez en el que se argumenta que las decisiones políticas puedan generar distorsiones en los mercados e incidir directamente en la competitividad y el derecho de la competencia

del suministro básico, en cuyo caso el cobro final hará transparente la tarifa final que hubiere determinado la CRE."

⁵³ "Artículo 144. La CRE expedirá mediante disposiciones administrativas de carácter general y aplicará la metodología para el cálculo y ajuste de los ingresos recuperables del suministro básico, así como la metodología para el cálculo y ajuste de los precios máximos del suministro de último recurso, y determinará los objetivos de cobranza eficiente para los suministradores de servicios básicos y para los suministradores de último recurso."

⁵⁴ Foja 1344 del expediente.



económica y a la libre concurrencia de todos los participantes en el mercado eléctrico.

265. Lo anterior, pues parte de la situación hipotética de que, tomar en consideración la política en materia energética del país para el establecimiento de las tarifas reguladas tendría un efecto negativo; por el contrario, México es una democracia en la cual existe el libre mercado basado en principios y derechos constitucionales, en el que la regla general es: libertad comercial, no intervención del Estado; sin embargo, existen algunas materias de contenido económico en las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone la intervención del Estado para cumplir con una serie de fines legítimos relacionados con la estabilidad económica y la libre competencia, entre otros.

266. Dentro de estas excepciones constitucionales, se encuentran las que obligan a la regulación de los mercados de cierto tipo de bienes, ya sea porque se trata de la explotación de bienes de la Nación, la prestación de servicios públicos o por ser de suma importancia para el desarrollo nacional, como el que se analiza en el caso.⁵⁵

⁵⁵ Tesis 2a. CLX/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo II, octubre de 2017, página 1219, con registro digital: 2015380.

"COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. DETERMINACIÓN DE LAS CONTRAPRESTACIONES, PRECIOS Y TARIFAS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO ECONÓMICO. México es una democracia en la cual existe el libre mercado basado en principios y derechos constitucionales como la propiedad privada, la libertad de comercio y la competencia económica. En este sentido, la regla general es: libertad comercial, no intervención del Estado; sin embargo, existen algunas materias de contenido económico en las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone la intervención del Estado para cumplir con una serie de fines legítimos relacionados con la estabilidad económica y la libre competencia, entre otros. Dentro de estas excepciones constitucionales, se encuentran las que obligan a la regulación de los mercados de cierto tipo de bienes, ya sea porque se trata de la explotación de bienes de la Nación, la prestación de servicios públicos o por ser de suma importancia para el desarrollo nacional. En ese sentido, el artículo 28, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal señala que la exploración y extracción de hidrocarburos constituyen un área estratégica del Estado, la cual debe ser manejada eficazmente por los organismos reguladores y las empresas estatales correspondientes. Así, de las disposiciones contenidas en la Ley de Hidrocarburos, se advierte que la Comisión Reguladora de Energía es competente para fijar las contraprestaciones, precios y tarifas en materia de hidrocarburos (salvo por lo que hace a las actividades de expendio al público de gas licuado de petróleo, gasolinas y diésel), esto es, tiene a su cargo atribuciones en materia de precios que pretenden alcanzar el desarrollo eficiente de mercados competitivos; en específico, la explotación y comercialización de los hidrocarburos son condiciones básicas para el desarrollo del país, al ser insumos necesarios para todo tipo de actividad económica."



267. Por mandato constitucional, la política energética debe garantizar el crecimiento económico del país, lo que se cumple, en los términos previstos en los artículos 25 y 28 constitucionales, mediante diversas acciones en que se alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas y prohíbe los monopolios, esto es, todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción industrial o comercial y, en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva e indebida en favor de una o varias personas, con perjuicio del pueblo en general o de una clase social.⁵⁶

268. El anterior razonamiento se hace extensivo a los argumentos en los que se alega transgresión a diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, por suponer que la porción normativa cuestionada tendría como consecuencia vulneraciones a los derechos al mínimo vital, a una vivienda digna y decorosa, a la salud, a la alimentación, al libre esparcimiento, así como a gozar de los adelantos tecnológicos y de acceso a Internet.

269. De igual manera, resulta infundado que la facultad de la Secretaría de Energía para coordinar, con la Comisión Reguladora de Energía, la determinación de las tarifas reguladas, atenta contra la certeza que deben caracterizar

⁵⁶ Tesis P. CXIV/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 149, con registro digital: 191360.

"RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO EN EL DESARROLLO NACIONAL. LOS ARTÍCULOS 25 Y 28 CONSTITUCIONALES QUE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS RELATIVOS, NO OTORGAN DERECHOS A LOS GOBERNADOS, TUTELABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, PARA OBLIGAR A LAS AUTORIDADES A ADOPTAR DETERMINADAS MEDIDAS. Los artículos 25 y 28 de la Carta Magna establecen, en esencia, la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, que se cumple, en los términos previstos en los propios preceptos constitucionales, mediante diversas acciones en que el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas y prohíbe los monopolios, esto es, todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción industrial o comercial y, en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva e indebida en favor de una o varias personas, con perjuicio del pueblo en general o de una clase social; pero en este señalado aspecto de dirección estatal no conceden garantía individual alguna que autorice a los particulares a exigir, en vía de amparo, que para cumplir con tales encomiendas constitucionales, el Estado deba adoptar ciertas medidas y seguir determinadas direcciones, como establecer singulares requisitos de calidad para la elaboración y envasado de productos, con el pretendido propósito de proteger la economía nacional, pretensión que carece de sustento constitucional."



los servicios públicos que recibe el ciudadano o las inversiones que deciden participar en el mercado de generación de energía eléctrica pues, por el contrario, la porción normativa combatida da seguridad y certeza al actuar de los entes públicos en la determinación de las tarifas en materia eléctrica.

270. Lo anterior, al respetarse el Texto Constitucional en el sentido de que la Comisión Reguladora de Energía es un organismo especializado en la materia, con facultades para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas de transmisión, distribución, operación de los suministradores de servicios básicos, la operación del Centro Nacional de Control de Energía y los servicios conexos no incluidos en el mercado eléctrico mayorista que, en su ejercicio, se coordina con la política energética del país.

271. Por otro lado, son infundados los argumentos en los que se alega que la participación de la Secretaría de Energía en el Consejo de Administración de la Comisión Federal de Electricidad incompatibiliza su participación en la fijación de las tarifas, pues genera un conflicto de interés.

272. Lo errado del argumento radica en que la expedición de la regulación tarifaria corresponde a la Comisión Reguladora de Energía y a efecto de que la metodología para determinar el cálculo y ajuste de las tarifas reguladas sea afín con la política energética del país se otorga participación a la Secretaría de Energía, pero dicha participación es desarrollada mediante disposiciones administrativas de carácter general que emite el citado órgano regulador, de ahí que no es la dependencia administrativa quien adopta decisiones o puede influir en un sentido diverso al encomendado legalmente.

273. Finalmente, debe decirse que, en cuanto a los diversos precedentes y tesis que son invocados por los accionantes en apoyo a sus argumentaciones, se estima que éstos no resultan orientadores al presente caso, dada la naturaleza distinta de los entes involucrados entre dichos asuntos y los actuales.

274. En efecto, no podría equipararse, ni orientar la naturaleza de un órgano desconcentrado y las reglas de relación entre éste y una secretaría de Estado, para determinar la inconstitucionalidad de una norma referente a las relaciones entre un órgano regulador coordinado, como la Comisión Reguladora de Energía, y una secretaría de Estado, pues los órganos administrativos desconcentrados y



los órganos reguladores coordinados responden a orígenes y competencias diferentes.

275. En consecuencia, al resultar infundados los conceptos de invalidez hechos valer por los promoventes de las acciones de inconstitucionalidad 119/2018 y 120/2018, **procede reconocer la validez del artículo 33, fracción XXI, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

276. DÉCIMO.—**Inconstitucionalidad de los artículos 27, fracción III, 31, fracción XXII, y 43, fracción VII, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Los promoventes de la acción de inconstitucionalidad 116/2018, cuestionan los artículos 27, fracción III, 31, fracción XXII, y 43, fracción VII, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 119/2018, se impugna el último artículo.

277. Al respecto, los preceptos controvertidos disponen:

"Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

"III. Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal. Asimismo, conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones del Poder Ejecutivo con los partidos políticos, organizaciones sociales y demás instituciones de la sociedad civil. Los titulares de las unidades de enlace legislativo de las demás dependencias y entidades de la administración pública federal serán designados por el secretario de Gobernación y estarán adscritos administrativa y presupuestalmente a la secretaría o dependencia respectiva."

"Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...



"XXII. Designar y remover a los titulares de las unidades de administración y finanzas a que se refiere el primer párrafo del artículo 20 de esta ley, quienes serán considerados servidores públicos de la respectiva dependencia. Se exceptúa de lo anterior a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina, que contarán con sus respectivas oficialías mayores; ..."

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

"VII. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la administración pública federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la administración pública federal. ...

"El consejero jurídico nombrará y, en su caso, removerá a los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la administración pública federal, quienes estarán adscritos administrativa y presupuestalmente a las dependencias y entidades respectivas; ..."

278. En lo que interesa, de tales porciones normativas se obtiene lo siguiente:

279. **a)** El secretario de Gobernación designará a los titulares de las unidades de enlace legislativo de las demás dependencias y entidades de la administración pública federal, quienes estarán adscritos, administrativa y presupuestalmente, a la secretaría o dependencia respectiva.

280. **b)** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público designará y, en su caso, removerá a los titulares de las unidades de administración y finanzas, quienes serán servidores públicos de la respectiva dependencia, hecha excepción de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, que contarán con sus respectivas oficialías mayores.

281. **c)** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal nombrará y, en su caso, removerá a los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la administración pública federal, quienes estarán adscritos, administrativa y presupuestalmente, a las dependencias y entidades respectivas.



282. Los accionantes estiman que las atribuciones concedidas a las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, así como al consejero jurídico del Ejecutivo Federal, resultan contrarias al Texto Constitucional, esencialmente, porque atentan contra la autonomía e independencia técnica y administrativa de las dependencias de la administración pública federal, rompiendo con los principios de control, mando y vigilancia de tipo jerárquico superior-inferior (verticalidad) que las caracterizan.

283. Para dar respuesta a lo anterior, debe traerse a cuenta el contenido de los artículos 73, fracción XXXI, 89, fracción II y 90 de la Constitución Federal, así como los diversos 1, párrafos primero y segundo, 4, párrafo primero, 20 y 43, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por encontrarse relacionados con el tema en estudio:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

"...

"II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; ..."

"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.

"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."

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

"Artículo 1. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

"La oficina de la presidencia de la República, las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada."

"Artículo 4. La función de consejero jurídico, prevista en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un consejero que dependerá directamente del presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste."

"Artículo 20. Las dependencias contarán con una unidad de administración y finanzas encargada de ejecutar, en los términos de las disposiciones aplicables, los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, tecnologías de la información, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, archivos, y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal. En los casos de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Defensa Nacional y de Marina dichos servicios se llevarán a cabo por sus respectivas oficialías mayores.



"Para tal efecto, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establecerá, mediante disposiciones de carácter general, el modelo organizacional y de operación de las unidades de administración y finanzas del sector centralizado; esa secretaría, por conducto de su Oficialía Mayor, coordinará la operación de dichas unidades en los términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá establecer lineamientos y directrices aplicables a las unidades administrativas que realicen las funciones referidas en este artículo en las entidades paraestatales, tales disposiciones serán igualmente aplicables a las delegaciones u oficinas de representación, en los Estados y la Ciudad de México, de las entidades paraestatales."

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

"I. Dar apoyo técnico jurídico al presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende."

284. De los numerales antes citados, debe destacarse lo siguiente:

285. **a)** Es facultad del Congreso de la Unión la expedición de todas las leyes que sean necesarias, a efecto de hacer efectivas, no sólo las atribuciones que a éste se confieren sino, también, las demás que en favor de los poderes públicos se consagran.

286. **b)** Corresponde, en exclusiva, al presidente de la República nombrar y remover libremente a los demás empleados cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

287. **c)** Los negocios del orden administrativo estarán a cargo de las secretarías de Estado y la función del consejo jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

288. **d)** Conforme a la facultad del Congreso, la ley expedida para dar las bases de organización de la administración pública federal es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



289. **e)** En términos de dicha ley, las dependencias de la administración pública federal contarán con unidades de administración y finanzas, cuya función es ejecutar los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, tecnologías de información, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, archivos y los demás que sean necesarios.

290. **f)** El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el sector centralizado, establecerá el modelo de organización y de operación de dichas unidades y las coordinará, por lo que hace a las entidades paraestatales, establecerá los lineamientos y directrices aplicables.

291. **g)** Otra de las bases de organización de la administración pública federal es que la función del consejero jurídico está a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, cuyo titular depende directamente del presidente de la República y puede ser nombrado y removido libremente por éste.

292. **h)** Corresponde a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal dar apoyo técnico jurídico en todos aquellos asuntos que éste le encomiende.

293. Este Alto Tribunal ya ha analizado los preceptos constitucionales antes transcritos, en cuanto a la facultad que se otorga al legislador federal para establecer en ley fórmulas de nombramiento respecto de los demás empleados de la unión señalando que, aunque tiene amplias facultades para configurar, a través de una ley, la forma e intensidad de la intervención del Poder Ejecutivo en la administración pública, esta libertad tampoco es absoluta, ya que está limitada por disposiciones constitucionales en este sentido, así como por el principio de división de poderes, de modo que el uso de la facultad del legislador debe estar justificada, entre otras razones, **por la naturaleza del órgano y las funciones que desempeña.**⁵⁷

⁵⁷ Véase **tesis P.J. 94/2007**, de rubro y texto siguiente: "ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL. TRATÁNDOSE DEL NOMBRAMIENTO DE SUS DIRECTORES O ADMINISTRADORES, PUEDEN ESTABLECERSE EN LA LEY MECANISMOS DE COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL. Dentro de la administración pública paraestatal se ubican los organismos públicos descentralizados, cuyas características los distinguen de la administración centralizada en virtud de que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, así como funciones que se encuentran separadas de la administración; por tanto, respecto de organismos descentralizados sí pueden establecerse en la ley mecanismos



294. A partir de lo anterior, la atribución del secretario de Gobernación para designar a los titulares de las unidades de enlace legislativo de las demás dependencias y entidades de la administración pública federal se encuentra justificada, tanto por la naturaleza del órgano y sub-órgano en cuestión como por las funciones que desempeñan.

295. En efecto, una de las bases de la organización de la administración pública ha sido la vocación de la Secretaría de Gobernación para conducir los vínculos institucionales del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión y los niveles de gobierno, luego, si las unidades de enlace legislativo apoyan en la conducción de las relaciones que, con motivo del desahogo de procedimientos legislativos, se susciten entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, con sus Cámaras y órganos, con la Comisión Permanente o con las Legislaturas de las entidades federativas, existe una clara relación entre la naturaleza de dichas dependencias y de las funciones que desempeñan.

296. Bajo esta lógica, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a quien se le encomiendan los negocios del orden administrativo en materia de planeación y programación presupuestal, designa a las unidades de administración y finanzas de las dependencias de la administración pública federal –con excep-

de colaboración interinstitucional para el nombramiento de sus directores o administradores, siempre que exista razón que justifique la intervención de otro poder, porque aun cuando conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo Federal actúa como conductor principal de la administración pública, ello no significa que sea el único que ejerce competencia en ese ámbito, ya que conforme al artículo 90 constitucional, el legislador tiene amplias facultades para configurar, a través de una ley, la forma e intensidad de la intervención del Poder Ejecutivo en la administración pública; sin embargo, esta libertad tampoco es absoluta, ya que está limitada por disposiciones constitucionales en este sentido, así como por el principio de división de poderes. Por consiguiente, la atribución conferida al Congreso de la Unión en los artículos 73, fracción XXX y 89, fracción II, última parte, de la Constitución Federal, para que a través de una ley sea configurado un sistema que contenga la determinación del procedimiento y la participación de los órganos que puedan intervenir en la designación de los demás empleados de la Unión, no es absoluta sino que, en todo caso, el Congreso tendrá que verificar que ese sistema no sea contrario a las facultades reservadas y, por ende, exclusivas que tienen los tres poderes de la Unión, esto es, aquellas facultades que constitucionalmente les han sido conferidas, derivado de las funciones que a cada uno corresponde, pues tal proceder colocaría a alguno de ellos por encima del resto, es decir, en condiciones de superioridad situación contraria al principio de división de poderes." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 861, registro digital: 170873.



ción de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina– también encuentra justificación en la medida en que las unidades de administración y finanzas brindan servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, tecnologías de información, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, archivos.

297. También, la facultad de la Consejería Jurídica para nombrar y, en su caso, remover a los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la administración pública federal se encuentra justificada, tanto por la naturaleza del consejero y de los titulares de las unidades como de las funciones que desempeñan.

298. En efecto, la Consejería Jurídica tiene por función brindar apoyo jurídico al presidente, se trata de una labor reconocida desde el propio Texto Constitucional. Entonces, si en el caso estamos hablando de las designaciones de los titulares de las unidades encargadas de apoyo jurídico en las dependencias de la administración pública federal, es claro que la norma obedece a una necesidad de coordinación y especificidad en la función.

299. Es por ello que, contrario a lo sostenido por los promoventes, las facultades otorgadas no rompen con los principios de control, mando y vigilancia de tipo jerárquico superior-inferior que las caracterizan.

300. Por el contrario, en las nuevas facultades concedidas a las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, así como al consejero jurídico del Ejecutivo Federal subsisten las características de una estructura orgánica centralizada con control, mando y vigilancia, de tipo jerárquico.

301. Lo que ocurre es que, con motivo de los cambios legislativos implementados, ahora los titulares de las unidades no dependen de la secretaría o dependencia a la que estén adscritos administrativa y presupuestalmente, pero de ello tampoco se sigue la inexistencia de control, mando y vigilancia de tipo jerárquico sobre ellos.

302. En efecto, los titulares de las unidades de enlace legislativo dependen jerárquicamente de la Secretaría de Gobernación; por su parte, los titulares de las unidades de administración y finanzas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y, finalmente, los titulares de las unidades encargadas de apoyo jurídico



dependerán de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal; lo que, aunque sea distinto de la forma en que anteriormente se había nombrado la designación de tales funcionarios, tampoco ello lo vuelve inconstitucional.

303. Cabe señalar que el hecho de que el titular de las unidades administrativas sea nombrado e, incluso, removido por una dependencia o secretaría distinta a la que dependa administrativa y presupuestalmente, no vacía de contenido la distribución de los negocios del orden administrativo, porque las facultades y atribuciones de las secretarías de Estado en sus respectivos negocios permanecen incólumes. Además, resulta razonable que, aun tomando en cuenta la materia que ejecuta cada Secretaría de Estado de conformidad con las propias competencias generales que le otorga la ley, al interior de su propia organización surjan necesidades técnicas y de gestión administrativa cuyo campo de especialidad corresponda a otra. Este modelo de designación transversal de funcionarios dentro de la administración pública atiende a ello y, en todo caso, es parte de la libertad de configuración legislativa con la que cuenta el legislador en la materia.

304. Asimismo, el resultado legislativo que ahora se cuestiona no implica una concentración de la administración pública en una persona o entidad. Por el contrario, el hecho de que los titulares de las unidades sean designados y removidos por una dependencia diversa a la que se encuentren adscritos administrativamente, más que concentrar el poder, genera un sistema de contrapeso hacía dentro de la propia entidad o dependencia y, como se dijo, obedece a una necesidad de coordinación y especificidad en la función.

305. Como los propios accionantes reconocen, la Constitución se decanta por un modelo amplio en su margen de maniobra y diseño en sede legislativa e, incluso, administrativa, por lo que, si a través de las porciones normativas, el Congreso configuró un sistema que implica la participación de una dependencia en la designación de un titular de una unidad administrativamente adscrita a otra, más que considerarse como una situación contraria al principio de división de poderes, tiene que ver con que, en la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación, a cada secretaría son otorgadas las atribuciones necesarias para ejercer sus funciones, pero ello no significa que en la designación de personal a cargo, únicamente se atienda a la lógica formal de que cada dependencia debe nombrar a sus empleados, pues, aunque esto opera



en términos generales, válidamente pueden existir excepciones que permiten la interrelación entre ellas por cuestiones funcionales o de especialización.

306. Ahora, por lo que hace a los motivos de inconformidad expuestos en la acción de inconstitucionalidad 119/2018, en los que, específicamente, se cuestiona el artículo 43, fracción VII, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, este Alto Tribunal los estima infundados.

307. Los accionantes alegan que dicho precepto no puede ser aplicable a los órganos reguladores coordinados porque el artículo 23 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, establece el mecanismo para nombrar a los servidores públicos adscritos a los citados órganos reguladores coordinados.

308. Refieren, además, que la porción normativa cuestionada genera una antinomia con lo dispuesto en el artículo 58, fracción XI, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en cuanto a que los titulares de las unidades encargadas de apoyo jurídico son nombrados por los órganos de gobierno de cada entidad paraestatal.

309. Este Alto Tribunal estima que no podría entenderse que, cuando el aludido artículo 43, fracción VII, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace mención a que "**El consejero jurídico nombrará y, en su caso, removerá a los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la administración pública federal ...**" se comprende también a los órganos reguladores coordinados en materia energética o a las entidades paraestatales.

310. Esto, en virtud de que el propio legislador federal, a través de la expedición de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, previó una normativa específica, resultando aplicable el artículo 23, fracción VIII, que establece:

"Artículo 23. El comisionado presidente del órgano regulador coordinado en materia energética tendrá las siguientes facultades:

"...



"VIII. Nombrar y remover al resto del personal del órgano regulador coordinado en materia energética, salvo al personal de apoyo directo a los otros comisionados, el cual será nombrado y removido por éstos; ..."

311. Con mayor razón, por la propia naturaleza de la administración pública paraestatal, las designaciones de los titulares de las unidades encargadas de apoyo jurídico está a cargo de los órganos de gobierno de cada entidad paraestatal, en términos del artículo 58, fracción XI, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

"Artículo 58. Los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

"...

"XI. Nombrar y remover a propuesta del director general, a los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones, y a los demás que señalen los estatutos y concederles licencias."

312. En este sentido, por disposición expresa del artículo 89, fracción II, párrafo primero, de la Constitución General, que establece la facultad del Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, a condición de que no esté determinado de otro modo en la propia Constitución o en las leyes, debe estarse a lo que, de manera específica, el legislador previó para el nombramiento y remoción de los servidores públicos de los órganos reguladores coordinados y las entidades paraestatales, a través de los artículos 23, fracción VIII, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y 58, fracción XI, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, respectivamente.

313. Entendido así el artículo controvertido, resultan infundados los conceptos de invalidez planteados, en virtud de que al consejo jurídico del Ejecutivo Federal no le corresponde nombrar a los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de los órganos reguladores coordinados en materia energética, ni de la administración pública paraestatal.



314. En consecuencia, al resultar infundados los motivos de inconstitucionalidad hechos valer, lo procedente es **reconocer la validez** de los artículos **27, fracción III, 31, fracción XXII, y 43, fracción VII, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

315. DÉCIMO PRIMERO.—**Inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Los promoventes de la acción de inconstitucionalidad 115/2018, cuestionan la constitucionalidad de dicho precepto al estimar que presenta una deficiencia normativa, consistente en no establecer parámetros concretos para el ejercicio de la facultad que contiene, lo que, estiman, vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, invasión de competencias, gasto ineficiente, ineficaz e ilegal, así como por contravenir el principio de remuneración del servicio público.

316. Sostienen que dicha porción normativa restringe la aplicación de los principios rectores de la función administrativa, pues permite la creación de comisiones a voluntad del Ejecutivo Federal, en las que:

317. I) No existe límite alguno en razón de la materia a la que podría ceñirse su creación, ni en lo relativo a los sujetos respecto de los cuales se llevarán a cabo las funciones de "*investigación, seguimiento y fiscalización.*"

318. II) Tienen como finalidad llevar a cabo funciones constitucionalmente otorgadas a entes distintos. En específico, al Congreso de la Unión, la Auditoría Superior de la Federación y a la Fiscalía General de la República.

319. III) Rompen con el modelo constitucional previsto en el artículo 90 del Texto Fundamental, al vaciar o nulificar las funciones competenciales de la secretarías de Estado.

320. IV) Contravienen los principios de remuneración del servicio público, al establecer que las actividades que se desarrollen dentro de las referidas comisiones se constituyen por cargos "*honoríficos*", por lo que los integrantes de las comisiones no percibirán retribución por el trabajo devengado.

321. A efecto de apoyar sus conceptos de invalidez, invocan como precedentes lo resuelto por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 97/2004, así como por la Segunda Sala en la contradicción de tesis 18/2006.



322. Pues bien, conviene tener presente el contenido del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual es del contenido siguiente:

"Artículo 21. El presidente de la República, para el mejor despacho de los asuntos a su cargo, podrá constituir comisiones intersecretariales, consultivas y presidenciales a través de decretos.

"Las comisiones intersecretariales serán aquellas creadas por el presidente de la República para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías de Estado. Estarán integradas por los secretarios de Estado o aquellos funcionarios de la administración pública federal. Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a las comisiones intersecretariales, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

"Serán comisiones consultivas aquellas conformadas por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, de reconocida capacidad o experiencia, designados por el presidente de la República con la finalidad de resolver una consulta determinada o emitir una opinión sobre algún tema especificado en el objeto de su decreto de creación. Estas comisiones podrán ser ubicadas dentro de la estructura de una dependencia del Ejecutivo. Sus conclusiones no serán vinculantes.

"Las comisiones presidenciales podrán ser conformadas por integrantes descritos en cualquiera de los párrafos anteriores, así como ex servidores públicos y servidores públicos de otros poderes u órdenes de gobierno. Estas comisiones se constituyen como grupos de trabajo especial para cumplir con las funciones de investigación, seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes que deberán servir como base para la toma de decisiones o el objeto que determine su decreto de creación, en los términos previstos por el presente artículo.

"Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el presidente de la República.

"El decreto de creación de las comisiones descritas en este artículo deberá contener al menos las siguientes disposiciones:



"I. Su denominación;

"II. El nombre de sus integrantes y sus respectivos cargos, así como la definición de quien la presidirá;

"III. Su objeto y las funciones que se les asignan;

"IV. Su ubicación dentro de la estructura de la administración pública federal, precisando si dependen directamente del presidente de la República o de alguna Secretaría de Estado;

"V. El periodo de su existencia, mismo que podrá ser prolongado por acuerdo del presidente de la República; y,

"VI. Cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual dependen.

"El cargo de miembro de cualquiera de las comisiones será honorífico y de confianza, por lo que no inhabilitará la posibilidad de desempeñar ninguna otra función pública o actividad privada."

323. De dicho precepto se advierte que es facultad del presidente de la República constituir comisiones intersecretariales, consultivas y presidenciales, en los asuntos a su cargo.

324. Las comisiones intersecretariales podrán ser integradas por los titulares de las secretarías de Estado, entidades de la administración pública paraestatal o funcionarios de la administración pública federal, para el despacho de los asuntos u objeto de las citadas dependencias.

325. Las comisiones consultivas podrán ser integradas por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, para resolver una consulta u omitir una opinión no vinculante.

326. Las comisiones presidenciales podrán ser integradas por funcionarios de la administración pública federal (centralizada o paraestatal) profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, servidores públicos o ex servidores públicos de otros poderes u órganos de gobierno. Todas serán pre-



sididas por quien determine el presidente de la República y creadas mediante decretos que contengan su denominación, integrantes, cargos, objeto, funciones, ubicación dentro de la estructura de la administración pública federal, periodo de existencia (transitorias o permanentes) y, de ser necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad de la que dependan (presidencia de la República directamente o de alguna Secretaría de Estado).

327. El cargo que desempeñen los miembros de las comisiones será honorífico y de confianza, sin inhabilitar la posibilidad de desempeñar otra función pública o actividad privada.

328. Conforme al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, el presidente de la República tiene la facultad para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, lo que comprende la realización de todos aquellos actos necesarios para ese fin. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis **P./J. 101/2001**,⁵⁸ de rubro y texto siguientes:

"PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LA FACULTAD PARA PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A LA EXACTA OBSERVANCIA DE LAS LEYES, COMPRENDE, ADEMÁS DE LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS, LA EMISIÓN DE ACUERDOS Y DECRETOS, ASÍ COMO LA REALIZACIÓN DE TODOS AQUELLOS ACTOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ESE FIN. La facultad que el artículo 89, fracción I, constitucional establece en favor del presidente de la República de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, puede válidamente ejercerse, tanto mediante la expedición de un conjunto de normas constitutivas de un ordenamiento en el que se desarrollan las disposiciones de la ley, como por medio del dictado de una norma particular requerida por una situación determinada para la mejor realización de los fines del cuerpo legal, es decir, que esa facultad comprende la atribución de expedir reglamentos, así como la emisión de decretos, acuerdos y todos aquellos actos que sean necesarios para la exacta observancia de las leyes en materia administrativa,

⁵⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1103, registro digital: 188774.



sin que estos últimos deban confundirse con reglamentos, ya que no tienen por objeto desarrollar y detallar, mediante reglas generales, impersonales y abstractas, las normas contenidas en la ley para hacer posible y práctica su aplicación, que es la característica que distingue a los reglamentos."

329. Lo anterior se trae a cuenta porque este Alto Tribunal ya ha analizado la constitución de comisiones intersecretariales⁵⁹ concluyendo que no son emitidos en ejercicio de la facultad reglamentaria del presidente de la República,⁶⁰

⁵⁹ Sentencia dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintinueve de junio de dos mil once, en el recurso de reclamación 37/2010-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 74/2010, interpuesto por el Poder Ejecutivo Federal.

⁶⁰ Véase la tesis **P./J. 79/2009**, de contenido siguiente: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1067, con registro digital: 166655.



en la medida en que no pretenden detallar el contenido de una ley, ni en ejercicio de una cláusula habilitante que le dé facultades al Ejecutivo Federal para expedir normas generales,⁶¹ sino que se trata del ejercicio de la facultad ejecutiva genérica del presidente de la República, como un instrumento de política pública a través del que se crea una comisión que no concede una facultad para la emisión de normas generales de naturaleza competencial y orgánica, sino que autoriza a conformar comisiones, no como órganos de la administración pública dotados de un ámbito propio de atribuciones, sino más bien como grupos de trabajo orientados hacia la consecución de la política pública que se pretende implementar.

330. Aunque dicho pronunciamiento fue con motivo del estudio del decreto por el que se creó una comisión intersecretarial, se estima que las nuevas comisiones consultivas y presidenciales comparten la naturaleza legal de aquéllas, en razón de sus notas distintivas, esto es, se trata de instrumentos producto del ejercicio de la facultad ejecutiva del presidente de la República,

⁶¹ Véase la tesis **P. XXI/2003**, de contenido siguiente: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS. En los últimos años, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas. Esta situación ha generado el establecimiento de mecanismos reguladores denominados 'cláusulas habilitantes', que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez. Además, la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad; en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 9, con registro digital: 182710.



en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, a fin de hacer efectivas, tanto las leyes federales en la esfera administrativa, como sus facultades y obligaciones constitucionales.

331. A partir de lo anterior, se estiman infundados los conceptos de violación hechos valer en los que se alega que el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no establece límite alguno en la materia de las comisiones.

332. En principio, el acápite del artículo cuestionado es expreso en cuanto a que las comisiones se constituyen para el mejor despacho de los asuntos a cargo del presidente de la República, esto es, acota la materia de dichos instrumentos a las facultades que le corresponden al Poder Ejecutivo.

333. Ahora bien, por lo que hace a las comisiones intersecretariales, el propio texto normativo evidencia que su materia se refiere a las facultades de las secretarías de Estado, al disponer que son creadas "*para el despacho de asuntos en que deban intervenir*", por lo que puede concluirse que se refiere al ejercicio de las funciones de su competencia como titulares de las citadas dependencias, las que se encuentran desarrolladas en el título segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "*De la administración pública centralizada*".

334. Por otro lado, este tipo de comisiones establecen la posibilidad de ser integradas por las entidades de la administración pública paraestatal, tales como organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, o fideicomisos públicos, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

335. A pesar de esta posibilidad, es decir, que la materia de las comisiones intersecretariales se encontrara relacionada con el objeto de una entidad perteneciente a la administración pública paraestatal, el grupo de trabajo que se cree se entiende referido de manera directa a alguna de las facultades de las secretarías de Estado, en tanto se constituyen para el despacho de sus asuntos.



336. En efecto, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución, el desarrollo de la función administrativa en el orden federal se divide en administración pública centralizada y paraestatal, por lo que, en el ejercicio de las facultades que le competen a las primeras, puede resultar necesaria la colaboración de las segundas, en virtud de que ambas ramas realizan funciones públicas en el ámbito administrativo a fin de cumplir con los objetivos que les corresponden en el marco de las leyes, los planes y los programas del desarrollo nacional que compete ejecutar al presidente de la República.

337. De ahí que el Poder Ejecutivo pueda llevar a cabo sus atribuciones directamente por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada o indirectamente con la colaboración de las entidades de la administración pública paraestatal, como ya lo ha definido este Alto Tribunal en la tesis **2a./J. 178/2012 (10a.)**.⁶²

⁶² Tesis de rubro y texto: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AL SER ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO. El presidente de la República tiene a su cargo el desarrollo de la función administrativa en el orden federal la cual, para efectos funcionales y de organización, se divide en administración pública centralizada y paraestatal; la centralizada tiene como principal característica la dependencia directa e inmediata de los órganos y sub-órganos que realizan dicha función con aquél, con base en un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo jerárquico superior-inferior (de manera vertical), mientras en la paraestatal la dependencia es indirecta y mediata, porque sin existir con el Ejecutivo una relación jerárquica, los organismos que la componen se vinculan en distintos grados con la administración centralizada y, por ende, con el titular de dicho Poder, a través de distintos mecanismos de control y vigilancia por parte de éste hacia aquéllos (de manera horizontal). Ahora bien, independientemente de que las relaciones entre el titular del Ejecutivo Federal con las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales se den de manera distinta, lo cierto es que ambas realizan funciones públicas en el ámbito administrativo a fin de cumplir con los objetivos que les corresponden en el marco de las leyes, los planes y los programas del desarrollo nacional que compete ejecutar al presidente de la República. De ahí que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo se deposite en este último en el ámbito federal como responsable de la administración pública y pueda llevar a cabo sus atribuciones directamente por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada o indirectamente con la colaboración de las entidades de la administración pública paraestatal, significa que los organismos descentralizados forman parte de dicho Poder en sentido amplio. Esta situación es aplicable en los ámbitos de gobierno local y municipal, porque la descentralización administrativa en cualquiera de los tres órdenes de gobierno guarda la misma lógica, esto es, la de crear entes dotados de personalidad jurídica y autonomía jerárquica, pero sujetos a controles indirectos para desarrollar actividades administrativas específicas con agilidad y eficiencia.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 729, registro digital: 2002582.



338. Sin embargo, esta posible colaboración no implica que el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal autorice la constitución de un grupo de trabajo intersecretarial para el despacho de los asuntos correspondientes al objeto de una entidad paraestatal, en virtud de que se integran para el despacho de los asuntos de las secretarías de Estado y, de aceptar lo contrario, se alterarían las características en que el Ejecutivo se relaciona con la administración pública paraestatal.

339. Por otro lado, una comisión consultiva tiene como finalidad resolver una consulta determinada o emitir una opinión sobre algún tema especificado en el objeto de su decreto de creación; aunque en un primer momento pudiera pensarse que tal supuesto normativo es abierto, al no delimitar la materia de la consulta u opinión, lo cierto es que tal interpretación sería el resultado de una lectura aislada y errónea.

340. Se insiste en que el primer párrafo del artículo analizado es claro en que los tres tipos de comisiones se constituyen para el despacho de los asuntos a cargo del presidente de la República, esto es, para hacer efectivas las facultades que le son propias, por efectos de la propia Constitución y leyes orgánicas.

341. Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre con las comisiones intersecretariales, la función de las comisiones consultivas permite que su materia sea amplia y que no necesariamente deba encuadrar directamente en alguna atribución específica o concreta del titular del Ejecutivo de la Unión.

342. En efecto, las comisiones consultivas son constituidas con la finalidad de resolver una consulta determinada o emitir una opinión sobre algún tema específico, cuyas conclusiones no son vinculantes, sino que tienen que ver con la necesidad de allegarse de puntos de vista especializados, técnicos, profesionales o que representen el pensar de la sociedad civil.

343. Tales características revelan que se trata de un instrumento de apoyo de carácter orientador para el mejor despacho de los asuntos del orden administrativo federal, lo que pone de manifiesto no sólo una necesidad sino, incluso, conveniencia, en la amplitud de su materia, pues el titular del Ejecutivo, en el



ejercicio de sus funciones en el ámbito administrativo, instrumenta y ejecuta diversas políticas, planes, programas y acciones que impactan en el desarrollo de la Nación, respecto de las cuales deben valorarse los elementos aportados por tales grupos de trabajo.

344. En ese sentido, la toma de decisiones o el despacho de algún asunto por parte del presidente de la República ineludiblemente debe encuadrar en alguna de sus atribuciones, mientras que la materia de consulta u opinión que formulen las comisiones consultivas no necesariamente.

345. En otro aspecto, las comisiones presidenciales se constituyen para cumplir con funciones de investigación, seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes para la toma de decisiones o el objeto que determine su decreto de creación.

346. En atención a la naturaleza de sus funciones, la materia y el objeto de las comisiones presidenciales son los negocios del orden administrativo a cargo del presidente de la República, no podría darse una lectura distinta, porque implicaría conferirles facultades de autoridad y, como quedó expuesto, una comisión no es un órgano de la administración pública dotado de un ámbito competencial propio.

347. En ese sentido, aunque exista la posibilidad de que estos grupos de trabajo sean conformados por integrantes de la sociedad civil o servidores públicos de otros poderes u órganos de gobierno, ello no implica que sus funciones de investigación, seguimiento, fiscalización puedan ser ejercidas sobre diversos poderes u órganos de gobierno, menos en la sociedad civil, porque, de hacerlo, se transgrediría el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas a su favor diversos órganos de gobierno o poderes, incluso, se podrían vulnerar derechos humanos.⁶³

⁶³ Véase la tesis **P./J. 23/2007**, de rubro y texto: "PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE COMPETENCIAS. PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR SU TRANSGRESIÓN. El principio de división funcional de competencias entre los Poderes de la Unión y los órganos de gobierno del Distrito Federal, establecido en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede



348. Si las comisiones presidenciales son entendidas así, entonces, es infundado que, con motivo de su constitución, puedan ejercer las facultades del Congreso de la Unión para recibir cuenta de los secretarios de despacho, como lo prevé el artículo 93 constitucional; o de realizar la fiscalización superior de la Federación, en términos del diverso 79 constitucional; o bien, de investigación de los delitos de la Fiscalía General de la República, de acuerdo con los numerales 21 y 102, apartado A, constitucionales. Esto, en virtud de que se trataría de verdaderos grupos de trabajo constituidos para la toma de decisiones por parte del titular del Ejecutivo Federal, o bien, con el objeto que determine su decreto de creación relacionado con el despacho de los asuntos a su cargo.

349. Además, la ley orgánica establece elementos mínimos para la constitución de las comisiones, lo que permite que cada una de ellas, en su caso específico, sea sujeta a un control constitucional a partir de cuestiones concretas. En efecto, particularmente la fracción III del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que el decreto de creación de las comisiones deberá contener su objeto y las funciones que se les asignan,

transgredirse si se afecta el ejercicio de las competencias que tenga atribuidas a su favor cualquiera de los órganos o poderes a los que les competan. Así, para determinar si existe o no la transgresión, deben observarse los siguientes pasos: 1. Encuadramiento: hacer un estudio para determinar en qué materia competencial se encuentra el acto desplegado por el órgano o poder, es decir, debe encuadrarse la competencia ejercida y cuestionada, para lo cual tiene que analizarse la materia propia. 2. Ubicación: analizar si esa materia ya identificada es facultad de los Poderes Federales o de las autoridades locales, ello de conformidad con las disposiciones establecidas tanto en el artículo 122 constitucional como en los preceptos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de ahí que debe constatar que la actuación del órgano o poder emisor del acto descansa en una norma, ya sea constitucional o estatutaria, que otorgue a dicha autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, es decir, debe respetarse la delimitación constitucional y estatutaria de la esfera competencial de las autoridades, y determinarse si la competencia ejercida efectivamente le correspondía al Poder Federal que haya actuado o al órgano o autoridad del Distrito Federal que la haya desplegado. 3. Regularidad: analizar si el órgano o poder que ejerció la competencia que le correspondía lo hizo sin violentar la esfera de competencias que otros órganos o poderes del mismo ámbito tienen previstas para el ejercicio de sus funciones; por lo que en este punto tendrá que determinarse si en la asignación de competencias a los órganos o poderes del mismo ámbito existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a ellos, en el sentido de que no se extralimiten en el ejercicio de las competencias que les han sido conferidas, para lo cual se analizará si se actualizan o no tres diferentes grados: a) la no intromisión; b) la no dependencia; y, c) la no subordinación.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1648, registro digital: 172432.



por lo cual los decretos correspondientes podrán ser analizados caso a caso, pues es claro que la declaratoria de validez de la porción normativa que se analiza no exime de control constitucional a aquéllos.

350. Por otro lado, es infundado que la creación de tales figuras se contraponga al modelo constitucional previsto en el artículo 90 de la Constitución Federal, porque, en opinión de los accionantes, nulifican las funciones competenciales de las secretarías de Estado.

351. Esto si se atiende a que la facultad reconocida al Ejecutivo Federal en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es la de crear órganos de la administración pública dotados de un ámbito propio de atribuciones sino, como se explicó, grupos de trabajo orientados hacia la consecución de la política pública que el titular del Ejecutivo pretende implementar. Aunado a lo anterior, debe destacarse que, conforme al precepto cuestionado, las facultades de las comisiones se restringen a aspectos de consulta, evaluación, así como de toma de decisiones de carácter interno, sin que cuenten con atribuciones para emitir actos administrativos que pudieran trascender más allá del régimen interno de la administración pública; por tanto, dado que las comisiones no son titulares de atribuciones de autoridad, no pueden nulificar la distribución de competencias del orden administrativo de la Federación entre las secretarías de Estado, ni darse conflictos competenciales entre ellas.

352. Por otra parte, es infundado que el artículo analizado sea inconstitucional por contravenir los principios de remuneración del servicio público, al establecer que *"el cargo de miembro de cualquiera de las comisiones será honorífico y de confianza, por lo que no inhabilitará la posibilidad de desempeñar ninguna otra función pública o actividad privada"*.

353. El artículo 127 de la Constitución Federal establece:

"Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones



paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades."

354. De la anterior transcripción se desprende, en lo que interesa, que todo servidor público deberá recibir una remuneración irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión; sin embargo, este mandato constitucional no se violenta con el hecho de que el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establezca que el cargo de miembro de cualquiera de las comisiones será honorífico.

355. Por lo que hace a la posibilidad de que los secretarios de Estado o funcionarios de la administración pública federal, incluyendo la paraestatal, sean miembros de las comisiones, éstos ya perciben una remuneración con motivo de su encargo, que es, precisamente, la razón por la que son llamados a integrarse a la comisión, por lo que su participación se relaciona con el cargo que, como servidor público federal, ostentan y por el cual ya reciben una remuneración.

356. En relación con la posibilidad de que profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, así como exservidores públicos, se integren a una comisión consultiva o presidencial, no les brinda el derecho a recibir una remuneración por tal actividad, porque no gozan del carácter de servidores públicos federales, sino que voluntariamente, deciden formar parte de un instrumento de participación que, en modo alguno, implica una relación subordinada dentro de la administración pública federal, nota característica de todo servidor público, con excepción de los titulares de los poderes públicos.⁶⁴

⁶⁴ Véase la tesis **P./J. 139/2005**, de rubro: "PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LOS ARTÍCULOS 57 Y 87 DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER QUE LOS CONTRALORES CIUDADANOS Y LOS INTEGRANTES DE LOS COMITÉS CIUDADANOS COLABORARÁN DE MANERA HONORÍFICA, NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN IV, 108 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Si bien es cierto que de los citados preceptos constitucionales se advierte que todo servidor público deberá recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, también lo es que dicho mandato constitucional no se viola por el hecho de que los artículos 57 y 87 de la Ley de Participa-



357. En relación con los servidores públicos de otros poderes u órganos de gobierno tampoco podrían recibir una remuneración por aceptar un cargo como miembro de cualquiera de las comisiones, en primer lugar, porque son llamados en función del carácter que ostentan y, en segundo, porque su participación se encuentra sujeta a la aceptación del servidor público en cuestión para integrarse a la comisión, esto es, le resulta potestativo, pudiendo declinar en todo momento.

358. Lo anterior se corrobora con los antecedentes legislativos de la norma; específicamente, del dictamen de la Comisión de Gobernación y Población que contiene el proyecto de decreto, en el que, en la valoración jurídica de la iniciativa, se indicó:

"Por ello, la integración de las comisiones que prevé el párrafo cuarto propuesto en la iniciativa constituye sólo la capacidad jurídica que el legislador federal confiere al titular del Ejecutivo Federal para ejercer dicha potestad. Es decir, es la facultad que otorga la ley federal para que el presidente pueda integrar, mediante decreto, a los servidores públicos federales, a los locales y a los ciudadanos en un órgano que realizará funciones al seno de la administración pública federal, pero esa capacidad, para ser ejercida, deberá encontrar correspondencia en los otros ámbitos de competencia.

"Así, por ejemplo, la invitación que eventualmente realizara el Ejecutivo Federal del gobierno de un Estado para integrar a uno o más servidores públicos estatales a una comisión presidencial, deberá corresponder a la capacidad jurídica del propio gobierno del Estado para disponer qué servidores públicos estatales acudan a dicha invitación. Ello, además de que puedan existir mecanismos formales de coordinación y colaboración que asuma los procesos para la invitación y la aceptación. Dicha regulación estatal escapa a la competencia

ción Ciudadana del Distrito Federal dispongan que los ciudadanos que participen como contralores ciudadanos o como integrantes del comité ciudadano, realizarán su función de manera honorífica, en tanto que no son servidores públicos, sino que sólo integran instrumentos de participación ciudadana, que no forman parte de la administración pública del Distrito Federal.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 115, registro digital: 176676.



legislativa de este Congreso Federal, al que únicamente corresponde dotar de esa capacidad colaborativa a la Federación."⁶⁵ (Énfasis añadido)

359. Así, el supuesto normativo en cuestión sólo prevé la posibilidad de que servidores públicos pertenecientes a otros poderes u órdenes de gobierno integren las citadas comisiones, pero corresponde a éstos aceptar la invitación, en cuyo caso, su participación se relaciona con el cargo que, como servidor público, ostentan y por el cual ya recibe una remuneración.

360. En otro aspecto, los accionantes cuestionan la figura de las comisiones en razón de que, consideran, no existe claridad sobre la forma en cómo transparentarían la información pública que generen, en términos de los artículos 6o. y 16 constitucionales.

361. Es infundado el concepto de invalidez, atendiendo a que, como ha quedado expuesto, las comisiones intersecretariales, consultivas y presidenciales, son creadas a través de decretos para el despacho de los asuntos a cargo del presidente de la República –sujeto obligado, en términos del artículo 23⁶⁶ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información–. Así, dichas comisiones tienen como función, en síntesis, el despacho de los asuntos correspondientes a las secretarías de Estado, resolver una consulta determinada o emitir una opinión sobre algún tema específico, y realizar funciones de investigación, seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes para la toma de decisiones, esto es, generan, obtienen, adquieren o transforman información en posesión de un sujeto obligado, de donde se sigue que dicha información tiene la calidad de pública, en términos del artículo 4⁶⁷ de la citada ley general.

⁶⁵ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Año I, Primer Periodo, 13 de noviembre de 2018.

⁶⁶ "Artículo 23. Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal."

⁶⁷ "Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.



362. A partir de lo anterior, no es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que tiene que definir la forma en cómo se transparentará la información que generen las comisiones, se protegerán los datos personales o se cumplirá con las obligaciones archivísticas. Por el contrario, corresponde a la presidencia de la República, secretarías de Estado o, en su caso, dependencia del Ejecutivo a la cual se ubique una comisión, cumplir con las obligaciones impuestas en el artículo 6o., apartado A, fracciones I y II,⁶⁸ de la Constitución Federal, en relación con las Leyes General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública o General de Archivos.

363. En otra línea argumentativa, los accionantes cuestionan la validez de las comisiones porque estiman pudieran resultar violatorias del artículo 134, párrafo primero, constitucional, el cual dispone:

"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la

"Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente ley, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, la ley federal, las leyes de las entidades federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta ley."

⁶⁸ "Artículo 6o. ...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes."



Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

364. Como se advierte, la Constitución estatuye que los recursos económicos de que disponga el Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y prevé que las leyes garanticen lo anterior. Así, para cumplir con este precepto constitucional, es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recursos públicos recojan, desarrollen y permitan que estos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizados.⁶⁹

365. Los accionantes señalan, específicamente, que las comisiones presidenciales pudieran ser gasto público ilegal si no se llegaran a contemplar en el presupuesto de egresos; agregan que el gasto que conllevan implica una ineficiencia, al no saber cuántos medios se requieren, ni cuánto se programó o debiera haberse programado.

366. Son infundados los conceptos de invalidez hechos valer. De conformidad con la norma controvertida, los decretos de creación de las comisiones deberán establecer su ubicación dentro de la estructura de la administración

⁶⁹ Véase tesis **P.J. 106/2010**, de rubro: "RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTATUYE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS. El citado precepto constitucional fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, a fin de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, con el firme propósito de que su utilización se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y eficacia, con el objeto de garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados. En este tenor, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estatuye que los recursos económicos de que disponga el Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y prevé que las leyes garanticen lo anterior. Así, para cumplir con este precepto constitucional, es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recursos públicos recojan, desarrollen y permitan que estos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizados.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1211, registro digital: 163442.



pública federal, precisando si dependen directamente del presidente de la República o de alguna secretaría de Estado, asimismo, deberán contener, cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de las citadas dependencias.

367. En ese sentido, la erogación que pudiera implicar el funcionamiento de las comisiones es con cargo al presupuesto del órgano de la administración pública del cual depende, a quien le corresponde, como ejecutores de gasto, sujetarse a los montos autorizados en el presupuesto de egresos para sus respectivos ramos o, en su caso, gestionar la correspondiente adecuación presupuestaria.

368. Por otro lado, resulta infundado que el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vulnere los principios de legalidad y seguridad jurídica.

369. En relación con el principio de legalidad en materia legislativa, los precedentes de esta Suprema Corte señalan que se satisface siempre que el legislador actúe dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente les confiera y que las leyes respectivas que emitan se refieran a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas.⁷⁰ Por su parte, en virtud del principio de seguridad jurídica la ley debe contener los elementos mínimos para que la autoridad no incurra en arbitrariedades.⁷¹

⁷⁰ Véase la tesis de rubro y texto siguientes: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Aun cuando es cierto que la exigencia de fundamentación y motivación de los actos de autoridad en que consiste la garantía de legalidad establecida por el artículo 16 constitucional, ha de entenderse que abarca a todo acto de autoridad, sea ésta legislativa, ejecutiva o judicial, en la medida en que todas ellas deben actuar, por igual, dentro de un marco jurídico de 'legalidad', debe sin embargo aclararse que, tratándose de actos de autoridades legislativas (leyes), dichos requisitos de 'fundamentación y motivación' se satisfacen siempre que ellas actúen dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente les confiera (fundamentación) y que las leyes respectivas que emitan se refieran a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que ello implique, en modo alguno, que todas y cada una de las disposiciones que den cuerpo a esas leyes deban ser necesariamente materia de una motivación específica.". *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 38, Primera Parte, página 27, registro digital: 233494.

⁷¹ Véase la tesis **2a.J.J. 144/2006**, de rubro y texto siguientes: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Po-



370. En el caso, el legislador actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución Federal le otorga en el artículo 73, fracción XXXI, para hacer efectivas las facultades que la Norma Fundamental concede al Poder Ejecutivo.

371. Aunado a esto, de los antecedentes legislativos que dieron origen al artículo analizado se advierte que el legislador pretendió responder a la necesidad de superar la inexistencia de fundamentos jurídicos específicos y ampliar conceptualmente las comisiones intersecretariales, integrando dos nuevas que permitieran una diversa participación institucional y de grupos de expertos.⁷²

372. En efecto, de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, se desprende lo siguiente:

"México cuenta con antecedentes en su historia. Comisiones originadas por iniciativa del titular del Ejecutivo Federal, pero restringidas en sus alcances por la legislación aplicable y en varios casos descansando en el apoyo de una ley o decreto legislativo, para que el presidente no extralimitara sus facultades. Tal es el caso de ejemplos como los siguientes: 1. Consejo Supremo de la Defensa Nacional. ... 2. Comisión de Río Balsas. ... 3. Comisión Ejecutiva del Comité Organizador de los Juegos de la XIX Olimpiada. ... 4. Comisión Intersecretarial y un Consejo Asesor para la Negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. ... 5. Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones. ... 6. Comisionado para la Paz en Chiapas. ... 7. Comisión para la investigación

lítica de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se establecen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenorice un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, registro digital: 174094.

⁷² Gaceta Parlamentaria, año XXI, Número 5126-II, martes dos de octubre de dos mil dieciocho, páginas 47 a 52.



de la muerte de Luis Donaldo Colosio. ... 8. Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana. ... 9. Comisión para la Paz y Seguridad y el Desarrollo Integral de Michoacán. ... Como se puede observar, en los hechos estos órganos han tenido los efectos de comisiones presidenciales, pero al no existir fundamento jurídico específico, han tenido diversos orígenes, en algunos casos incluso se podría cuestionar la validez de su creación. ... Por ello, retomando la idea de obsolescencia del diseño institucional del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es que se pretende ampliar la existencia de otras comisiones, y su diseño para incluir a las comisiones presidenciales junto con las intersecretariales y las consultivas."

373. Por tanto, si el legislador estimó que existían supuestos de hecho que reclamaban ser jurídicamente regulados, tal consideración es motivación para la emisión de la norma controvertida, al contar con una amplia libertad configurativa, en términos del citado artículo 73, fracción XXXI, de la Constitución Federal.

374. Finalmente, como se demostró, la ley contiene elementos mínimos para que la constitución de las comisiones y sus funciones no se realicen de manera arbitraria, sino dentro del ámbito competencial correspondiente a la administración pública federal y entendiendo que, por su naturaleza, no corresponde a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prever el detalle minucioso de su descripción, sino a un decreto presidencial.

375. Al resultar infundados los argumentos hechos valer por los accionantes, lo procedente es **reconocer la validez del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

376. DÉCIMO SEGUNDO.—**Análisis del artículo 17 Ter, en relación con los diversos 17 Bis y 32, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Los promoventes de las acciones de inconstitucionalidad 116/2018 y 119/2018, cuestionan la constitucionalidad del artículo 17 Ter, en relación con los diversos 17 bis y 32, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establecen:



"Artículo 17 Bis. Las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme a lo previsto en los reglamentos interiores o sus ordenamientos legales de creación, respectivamente, podrán contar con oficinas de representación en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando sea indispensable para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas a su cargo y cuenten con recursos aprobados para dichos fines en sus respectivos presupuestos, dichas oficinas se coordinarán con las delegaciones de programas para el desarrollo, debiéndose observar lo siguiente:

"I. Los funcionarios públicos adscritos a las oficinas de representación, serán designados de conformidad con lo establecido por el reglamento interior o los ordenamientos legales de las dependencias y entidades;

"II. Los servidores públicos adscritos a las oficinas de representación se sujetarán a las disposiciones establecidas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para efectos de su ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación y a las demás disposiciones previstas en dicha ley; y,

"III. Las dependencias o entidades responsables de la ejecución de programas para entregar un beneficio social directo a la población, deberán sujetarse a lo siguiente:

"a) Ejecutar el programa con estricto apego a las reglas de operación;

"b) Informar, respecto de los programas atinentes a la respectiva Delegación de Programas para el Desarrollo;

"c) Dar a conocer, en términos de la legislación aplicable, lo siguiente:

"i) Las altas y bajas en sus padrones de beneficiarios, así como los resultados de su evaluación;

"ii) La relación de Municipios y localidades en las que opera el programa;



"iii) El padrón de beneficiarios de la entidad federativa correspondiente, por Municipio y localidad;

"iv) El calendario de entrega de apoyos, por entidad federativa, Municipio y localidad, con anterioridad de al menos 60 días a la entrega de los mismos;

"v) Los ajustes presupuestarios que, en su caso, le sean autorizados;

"d) Incluir, en todo caso, en la difusión de cada programa la leyenda siguiente: 'Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa';

"e) Realizar acciones de orientación y difusión con los beneficiarios para garantizar su transparencia y evitar cualquier uso ilegal del programa; y,

"f) Realizar las designaciones referidas en la fracción I de este artículo a propuesta del delegado estatal de programas para el desarrollo de la entidad respectiva."

"Artículo 17 Ter. El Poder Ejecutivo Federal contará en las entidades federativas con las delegaciones de programas para el desarrollo que tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

"Para la coordinación de las delegaciones de programas para el desarrollo en la implementación de las funciones descritas en este artículo, el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, bajo el mando directo del presidente de la República.

"Las delegaciones de programas para el desarrollo estarán adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar y sus titulares serán



designados por el titular de la secretaría a propuesta de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo."

"**Artículo 32.** A la Secretaría de Bienestar corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"**XX.** Coordinar, en conjunto con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, las Delegaciones Estatales de Programas para el Desarrollo de las Entidades Federativas, así como la planeación, ejecución y evaluación de los planes, programas y acciones que desarrollen."

377. Como puede advertirse de la anterior transcripción, en virtud del artículo 17 Bis, las dependencias y entidades de la administración pública federal podrán contar con oficinas de representación en las entidades federativas, para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas a su cargo, para lo cual se coordinarán con las delegaciones de programas para el desarrollo, observando la normativa correspondiente, como el reglamento interior de la dependencia correspondiente y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

378. Asimismo, dicho precepto establece toda una serie de requisitos a los que deberán sujetarse las dependencias de la administración pública federal, para entregar un beneficio directo a la población.

379. Por su parte, el artículo 17 Ter crea dos figuras dentro la administración pública federal: las Delegaciones Estatales de Programas para el Desarrollo y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

380. Las primeras están adscritas, jerárquica y orgánicamente, a la Secretaría de Bienestar y tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral; las funciones correspondientes a la atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los progra-



mas a cargo de las dependencias y entidades, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población.

381. Por su parte, la coordinación se encuentra bajo el mando directo del presidente de la República y su función es coordinar a las delegaciones en la implementación de sus funciones, para lo cual proponen a la Secretaría de Bienestar a los titulares de tales delegaciones y, en unión con dicha dependencia, planear, ejecutar y evaluar los planes, programas y acciones de las delegaciones, además de emitir los lineamientos que las rigen.

382. Finalmente, en términos del artículo 32, a la Secretaría de Bienestar le corresponde coordinar, en conjunto con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, las Delegaciones Estatales de Programas para el Desarrollo de las Entidades Federativas, así como la planeación, ejecución y evaluación de los planes, programas y acciones que desarrollen.

383. A juicio de los accionantes, el anterior sistema resulta inconstitucional, por dos razones torales:

384. **a)** Con la creación de autoridades intermedias, se violenta lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, constitucional.

385. **b)** El establecimiento de la figura identificada por los accionantes como "superdelegados", se violan los principios de legalidad y de seguridad jurídica, previstos en el artículo 16 constitucional.

386. Para lograr una mejor exposición, a continuación se da tratamiento por separado a cada uno de estos planteamientos:

387. a) Violación del artículo 115, fracción I, constitucional, por la creación de autoridades intermedias.

388. Al respecto, los accionantes afirman que mediante los preceptos impugnados se genera la previsión de, lo que ellos llaman, los "superdelegados",



que se constituyen con el carácter de autoridad intermedia entre la Federación y las entidades federativas, prohibida expresamente en la fracción I del artículo 115 de la Constitución, inserta en el contenido del artículo 40 constitucional.

389. Para dar solución a este planteamiento, conviene precisar el fundamento constitucional, en virtud del cual el legislador federal, al emitir el ordenamiento que contiene los artículos impugnados.

390. El artículo 73, fracción XXXI, en relación con el 90, párrafos primero y segundo, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

"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. ..."

391. De los numerales antes citados se destaca lo siguiente:

392. **a)** Que es facultad del Congreso de la Unión la expedición de todas las leyes que sean necesarias, a efecto de hacer efectivas, no sólo las atribucio-



nes que a éste se confieren, sino también las demás que en favor de los poderes públicos se consagran.

393. **b)** Que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que, al efecto, expida el Congreso, la que, en lo que interesa, distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las secretarías de Estado.

394. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en determinados campos –como la organización administrativa del Estado– un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias.⁷³

⁷³ Tesis P./J. 120/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, con registro digital: 165745.

"MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. Los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna 'categoría sospechosa' es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar. Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna 'categoría sospechosa', esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad



395. La fuerza normativa de los principios democráticos y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado –y entre ellos, el juzgador constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los legisladores, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada.

396. Ahora bien, en relación con la prohibición de la existencia de una autoridad intermedia, contenida en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha precisado que sólo se actualiza en relación con una entidad incrustada entre el Gobierno del Estado y los Municipios.

397. Así, esta Suprema Corte ha sostenido que tal figura puede presentarse cuando, fuera de los Gobiernos Estatal y Municipal, se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos, o que dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; o bien, cuando aquélla se instituya como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y el del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno.

política del legislador. En efecto, en determinados campos –como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental– un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado –y entre ellos, el juzgador constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el Texto Constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma."



398. En este sentido, resulta infundado que las entidades establecidas en el artículo 17 Bis de la ley combatida tengan el carácter de autoridades intermedias, toda vez que como se precisó, lo que establece dicho precepto es la facultad en favor de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de contar con oficinas de representación en las entidades federativas, con el objeto de prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas a su cargo, en coordinación con las delegaciones de programas para el desarrollo.

399. En esos términos, se advierte que las oficinas de representación previstas en el mencionado artículo 17 Bis no tienen el carácter de autoridades intermedias, atendiendo a que sólo se trata de extensiones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, por lo que no se relacionan con competencias que correspondan a las entidades federativas; y en ese sentido, de forma alguna podrían implicar romper con el sistema federal o invadir la autonomía de ellas; pues es criterio reiterado de este Tribunal Pleno la existencia de los órdenes jurídicos federal y estatal dentro del Estado Mexicano, cuentan con asignaciones competenciales propias y, por regla general, excluyentes entre sí, que implican autonomía en cuanto a su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.

400. Por cuanto hace a las entidades previstas en el artículo 17 Ter de la ley combatida, se considera que las delegaciones de programas para el desarrollo y a la coordinación general tampoco configuran una autoridad intermedia de las prohibidas por el texto fundamental, porque no se instituyen como una autoridad distinta o ajena a los Gobiernos Estatales y Municipales, sino que se trata de órganos pertenecientes a la administración pública federal.

401. Por otra parte, en relación con las entidades previstas en el artículo 17 Ter de la ley impugnada, es infundado el concepto de invalidez en que se alega que los preceptos cuestionados erigen a las delegaciones de programas para el desarrollo y a la coordinación general como autoridades intermedias entre las instancias que forman parte del nivel de gobierno municipal y aquellas de carácter estatal.



402. En efecto, conforme a los criterios de este Alto Tribunal, se puede afirmar que las delegaciones de programas para el desarrollo y a la coordinación general no configuran una autoridad intermedia de las prohibidas por el Texto Fundamental, porque no se instituyen como una autoridad distinta o ajena a los Gobiernos Estatales y Municipales, **sino que se trata de órganos dependientes de la administración pública federal.**

403. Tampoco podría considerarse que estas entidades impiden o interrumpen la comunicación directa que debe haber entre los niveles de gobierno estatal y municipal porque, como los propios accionantes lo reconocen, fueron introducidas para operar en representación de la administración pública federal con las autoridades estatales y municipales, no entre estas dos últimas.

404. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis **P./J. 10/2000**, de rubro y texto siguientes:

"AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativa-mente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo



o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno."⁷⁴

405. Por otro lado, tampoco asiste razón a los impugnantes en relación con que la prohibición constitucional de la existencia de autoridades intermedias respecto de las autoridades municipales y estatales también sea extensivo a las autoridades federales respecto de los otros dos niveles de gobierno.

406. Así se concluye debido a que, pretender que, por virtud de los artículos 40 y 41, párrafo primero, de la Constitución Federal, la prohibición prevista en el diverso 115 se haga extensiva a las relaciones de los Poderes de la Unión y las entidades federativas, sería desvirtuar las razones históricas y constitucionales que motivaron la proscripción de autoridades intermedias introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete para los gobiernos locales y municipales.

407. En efecto, al resolver la controversia constitucional 4/1998, el diez de febrero de dos mil, el Tribunal Pleno⁷⁵ analizó los antecedentes constitucionales, legislativo e históricos de los que se tiene conocimiento sobre la autoridad intermedia, en los términos siguientes:

"Según apunta la historia, la institución de los jefes políticos tuvo su origen en la Constitución Gaditana de mil ochocientos doce, la que a su vez siguió el modelo francés de la época napoleónica. El antecedente francés consagró, en la época moderna, ese régimen que intercepta las relaciones entre la vida local y la autoridad central, mediante una autoridad intermedia, colocada sobre el Ayuntamiento y bajo la dependencia directa del gobierno. Napoleón Bonaparte había realizado esta centralización administrativa, con una variante que se ha conocido como organización descentralizada.

⁷⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, con número de registro digital: 192326.

⁷⁵ Por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Góngora Pimentel. No asistieron los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, por licencia concedida y Mariano Azuela Güitrón, previo aviso a la presidencia. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.



"El Estado ejerce el control y el Ayuntamiento conserva su autonomía bajo tales limitaciones. El sistema fue implantado por Napoleón al crear la institución de las prefecturas, por las cuales el prefecto, como delegado del Poder Ejecutivo, administraba el departamento y el subprefecto, como delegado del prefecto, administraba el Distrito.

"La Carta Constitucional, dada por Luis XVIII en mil ochocientos catorce, confirmó la existencia del régimen de prefecturas en Francia y había de dar lugar a la expedición de instrucciones a los prefectos, como las que se dictaron en mil ochocientos quince y mil ochocientos dieciséis.

"En el Imperio Español, la Constitución de Cádiz, al introducir las jefaturas políticas, copió el modelo francés, regulando la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos por el capítulo I del título IV que lleva la denominación siguiente: 'Del gobierno y administración de los pueblos'.

"En la Constitución expedida por las Cortes Españolas, disponía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiese o, en su defecto, por el alcalde. Cada provincia estaba a cargo de un jefe político y de la diputación respectiva, compuesta de su presidente, que lo era el jefe político, del intendente y de siete individuos. Las funciones de la diputación además de políticas, eran de naturaleza predominantemente hacendaria y en el caso de la provincia de México, tanto el jefe político como los diputados provinciales, residían en la capital. Así se desprende de la Constitución Política de la Monarquía Española de marzo dieciocho de mil ochocientos doce, en sus artículos 46, 67, 81, 309, 324, 325, 332 y 337.

"La figura del jefe político se instituye en nuestro país con motivo de la Constitución de Cádiz, y que sirve de antecedente y base para la emisión de los siguientes ordenamientos en que se reglamenta dicha figura y que son: decreto de veintitrés de mayo de mil ochocientos doce relativo a la 'Formación de los Ayuntamientos constitucionales' (artículo VII); orden número 105 de 'Los jefes políticos no tienen voto en los Ayuntamientos; pero sí los alcaldes y procuradores síndicos'; e, 'Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, decretada por las Cortes Generales y Extraordinarias' (artículos 2o., 3o., 6o., 7o., 9o.,



11, 16, 17, 18, 19, 22, 23 y 24 y capítulo III, artículos I al XXXV) de veintitrés de junio de mil ochocientos trece.

"De los ordenamientos antes citados destaca lo siguiente:

"En un principio el gobierno político de las provincias residía en el jefe superior nombrado por el Rey en cada una de ellas, y en cada provincia había una diputación llamada provincial presidida por ese jefe superior ante quien tomaban protesta del cargo los alcaldes, quien también debía atender el orden, seguridad de las personas y de sus bienes, de la ejecución de las leyes y órdenes del gobierno y en general todo lo relativo al orden público y prosperidad de la provincia. Asimismo, para el gobierno interior de los pueblos se prevenían los Ayuntamientos compuestos por el alcalde o alcaldes, regidores y procurador síndico, quienes estaban presididos por el jefe político; los jefes políticos tenían diversas funciones, entre otras las de tomar protesta a los integrantes de los Ayuntamientos (salvo la de los alcaldes que correspondía al jefe superior) y de los miembros de las diputaciones provinciales, presidir las juntas de parroquia con asistencia del cura o párroco, así como presidir las juntas electorales de partido.

"Además, tocante a los jefes políticos de provincia, en la instrucción para el gobierno político-económico de las provincias, se establecían ciertas obligaciones a cargo de los Ayuntamientos que constituían, correlativamente, facultades de los citados jefes políticos, entre otras, las siguientes: los Ayuntamientos tenían obligación de enviarles periódicamente una nota relativa a información del registro civil (nacidos, casados y fallecimientos), así como en caso de enfermedades reinantes o epidémicas para que el jefe político tomara las medidas pertinentes; tenía que informársele también lo inherente a caminos, calzadas, acueductos u otras cualesquiera obras públicas de la provincia para su conocimiento y atención para el conveniente remedio; los Ayuntamientos tendrían a su cargo aquella intervención que le asignara el jefe político en esta materia; se le tenía que dar aviso, para su remedio, de los abusos que se dieran en cuanto a hospitales y casas de expósitos o de beneficencia a cargo de los Ayuntamientos; en caso de que éstos tuvieran necesidad de recursos económicos adicionales a los que les eran asignados, para gastos públicos o de utilidad común, deberían acudir al jefe político quien lo comunicaría a la diputación provincial; los informes de cuentas anuales de los Ayuntamientos, del estado en que se hallen los objetos puestos



a su cuidado y de la renovación de sus integrantes, debían informarse directamente al jefe político; los vecinos que se sintieran agraviados por providencias económicas o gubernativas dadas por el Ayuntamiento debían acudir al jefe político para su resolución; todo lo relativo a bagajes, alojamientos y demás suministros para la tropa debían hacerse siguiendo las órdenes del jefe político superior o del subalterno.

"Sumado a todo lo anterior, en caso de amenaza los jefes políticos podían tener temporalmente, además del mando político, el mando militar; tenían el carácter de señoría u otro mayor o de excelencia; podían continuar en el mando por tiempo indeterminado, y sólo podían ser removidos o trasladados a voluntad y juicio del gobierno; tenía que cuidar del legal nombramiento de los Ayuntamientos y de las elecciones relativas; presidía el Ayuntamiento pero sin voto, salvo en casos de empate; como presidente de la diputación provincial tenía que cuidar que se guardara el orden en la provincia para los negocios y para el cumplimiento de las obligaciones y encargos; el jefe político era el único conducto de comunicación entre los Ayuntamientos y la diputación provincial y entre ésta y el gobierno; sólo el jefe político podía circular las leyes y decretos del gobierno; eran considerados como primeros agentes del gobierno en las provincias pudiendo ejercer incluso algunas facultades del rey; le competía remitir al gobierno la información del registro civil de las provincias, de los problemas de sanidad que se gestaran y de los que se suscitaren con motivo de las elecciones en los Ayuntamientos; le correspondía aprobar ciertas cuentas públicas de los Ayuntamientos con el visto bueno de la diputación provincial y, en su caso, dar cuenta al gobierno con ellas; debía proponer al gobierno los planes convenientes para el fomento de la agricultura, industria, comercio y todo lo que estimara conveniente para el beneficio de la provincia; le correspondía visar, y expedir los pasaportes en las provincias fronterizas y lo inherente a la salida y entrada de nacionales y extranjeros; cuidar del plan estadístico de la provincia que él debía remitir al gobierno; el jefe político tenía la facultad de presidir todas las funciones públicas.

"Posteriormente a los ordenamientos antes señalados, con motivo de las Leyes Constitucionales de mil ochocientos treinta y seis, particularmente la Ley Sexta, se instituyó que la República se dividía en departamentos, éstos en distritos y finalmente éstos en partidos, y que el gobierno interior de los departa-



mentos estaba a cargo de los gobernadores con sujeción al gobierno general, los distritos a cargo de los prefectos y los partidos a cargo de los subprefectos.

"Con esta reforma constitucional se introduce la figura del prefecto y del subprefecto, que se reglamenta, en lo que interesa, en los artículos 1o., 4o., 7o., 16, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 29 y 31 de la Sexta Ley.

"Conforme a estas disposiciones el gobernador tenía la facultad de nombrar a los prefectos y de aprobar el nombramiento de los subprefectos del departamento.

"A los prefectos correspondía cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador; de cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del Departamento; y, velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos, y en general, sobre todo lo concerniente al ramo de policía.

"Las funciones del subprefecto en el partido, eran las mismas que las del prefecto en el distrito, pero con sujeción a éste y, por su medio, al gobernador.

"Se preveían los Ayuntamientos en las capitales de departamento, cuya integración se fijaba por las juntas departamentales respectivas y con acuerdo del gobernador. En esta época los Ayuntamientos tenían a su cargo cuidar de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia públicas, escuelas de primera enseñanza, construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de ciertas recaudaciones, así como promover la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público del vecindario.

"Los alcaldes tenían facultades judiciales pero con sujeción a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

"Los Jueces de Paz eran propuestos por los subprefectos, nombrados por el prefecto y aprobados por el gobernador; estos Jueces debían actuar con sujeción a los subprefectos y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

"Con la ley de veinte de marzo de mil ochocientos treinta y siete, que contiene el 'Reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos',



concretamente en sus artículos 1o., 3o., 8o., 17, 61 al 109, 134, 141, 143, 157, 159 y 164, se dispuso que el gobierno interior de los departamentos estaba a cargo de los gobernadores, juntas departamentales, prefectos, subprefectos, Ayuntamientos, alcaldes y Jueces de Paz.

"A los gobernadores correspondía nombrar a los prefectos y aprobar el nombramiento de los subprefectos del departamento, y confirmar el de los Jueces de Paz y remover a cualquiera de estos funcionarios. Los gobernadores eran el conducto ordinario de comunicación entre los supremos Poderes de la Nación y las juntas departamentales, y entre éstas y las autoridades de los departamentos.

"A los prefectos correspondía cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador; publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso que reciba del gobernador y circularlos oportunamente a las poblaciones del distrito, por medio de los subprefectos; y, cumplir y hacer cumplir los decretos y órdenes del gobierno general, las disposiciones de la Junta departamental y del respectivo gobernador.

"También los prefectos podían imponer multas; recibir las quejas en contra de los funcionarios del Gobierno del Distrito; resolver gubernativamente dudas sobre las elecciones de Ayuntamientos y admitir o no las renunciaciones de sus miembros o de los Jueces de Paz; expedir orden de cateo; destinar a los vagos, ociosos y sin oficio conocido, previa anuencia del gobernador, a los establecimientos respectivos o a los obrajes o haciendas de labor; excitar a los tribunales para la pronta y recta administración de justicia; procurar que no falten escuelas y que haya asistencia puntual de los niños, así como cuidar de la buena conducta y moral de los maestros; concedían o negaban la licencia a menores para contraer matrimonio; proponer al gobernador cuantas medidas se estimaran necesarias para el fomento de la agricultura, industria, instrucción y beneficencia pública, y para la ejecución de obras de utilidad común y de reparación; arreglar gubernativamente el repartimiento de tierras comunes en los pueblos del distrito; cuidar que los subprefectos, Ayuntamientos y Jueces de Paz cumplieran con sus obligaciones; vigilar la administración e inversión de ciertos fondos de los pueblos; dictaban las providencias necesarias para proporcionar bagajes, alojamientos y demás suministros que deban hacerse a las tropas; visitar sus distritos e informar sobre su Estado al gobernador pudiendo tomar por sí las medidas convenientes



para corregir los abusos que noten; presidir en las asistencias públicas a todas las autoridades del distrito; presidir, sin voto, el Ayuntamiento, pero podrán decidir en caso de empate; eran el conducto ordinario de comunicación entre el gobernador y las autoridades subalternas del distrito.

"Los subprefectos debían actuar con sujeción al gobernador pero por medio del prefecto; los Ayuntamientos tenían a su cargo diversas materias pero con sujeción al subprefecto y por su medio con sujeción al prefecto y al gobernador; los Ayuntamientos tenían que dar aviso a los subprefectos de enfermedades reinantes en la demarcación para que por su medio se ministraran los auxilios necesarios, y debían remitir periódicamente al mismo datos del registro civil para que se hicieran llegar al gobernador; los alcaldes debían rendir juramento ante los prefectos.

"Por otro lado, conforme al reglamento del cuerpo de policía municipal de vigilantes diurnos, en sus artículos 2o., 4o., 5o., 6o., 27 y 28, publicado el siete de abril de mil ochocientos treinta y ocho, y el ordenamiento 'Sobre que toca a los prefectos conceder licencias temporales a los Jueces de Paz' de fecha treinta de octubre de mil ochocientos treinta y ocho, a los prefectos correspondía nombrar a los policías municipales y determinar en general todo lo inherente a este cuerpo de seguridad, y otorgar las licencias a los Jueces de Paz.

"De las disposiciones anteriormente destacadas se retomaron diversas cuestiones en ordenamientos posteriores, como lo es en el decreto de gobierno del once de mayo de mil ochocientos cincuenta y tres, sobre las facultades de los gobernadores de los Estados, en el que, en su artículo I, fracciones XVII, XXI a XXIII, en lo conducente y a propósito de los llamados jefes políticos, se disponía que éstos tenían ciertas facultades para suspender y remover a los Ayuntamientos y a sus individuos, así como nombrarlos en determinadas circunstancias, correspondiéndoles, además, admitir o no las renunciaciones de los integrantes de los Ayuntamientos y aprobar los contratos que estos últimos celebraran, sin cuyo requisito carecían de todo valor, y autorizar los gastos extraordinarios que aquéllos requirieran.

"Asimismo, tocante a los prefectos, en el estatuto orgánico provisional de mil ochocientos cincuenta y seis, en sus artículos 28, 29, 33 al 38, también se regla-



mentaron sus facultades, concretamente y en lo que interesa para el presente estudio, se disponía que los prefectos eran los delegados del emperador para administrar los departamentos cuyo gobierno se les encomendaba; contaban con un consejo de gobierno departamental compuesto del funcionario judicial más caracterizado, del administrador de rentas, de un propietario agricultor, de un comerciante y de un minero o industrial; estos prefectos eran nombrados por el emperador; contaban con subprefectos que eran sus representantes en su respectivo departamento; se disponía que los alcaldes que estaban a cargo de la administración municipal eran nombrados y removidos por el emperador, pero los demás integrantes del Ayuntamiento por el prefecto del departamento respectivo.

"Teniendo como premisas todas las disposiciones antes señaladas, se emitieron diversos ordenamientos de carácter local, tanto en el Distrito Federal como en los Estados de la República, en los que se preveía de una u otra manera la figura del jefe político o prefecto, en otros casos como intendentes, con similares facultades y funciones de las anteriormente precisadas que se contienen en las disposiciones que se han venido detallado en la presente resolución.

"Así, por ejemplo, en el Distrito Federal se expidieron numerosas disposiciones; en lo que respecta a la integración del poder municipal, con fecha cuatro de mayo de mil ochocientos sesenta y uno, se expidió un decreto sobre elecciones, que disponía que el Ayuntamiento de la capital estuviera compuesto por veinte regidores y dos procuradores de la ciudad, presidido por el primer regidor y, en su defecto, por el que le siguiera en orden de numeración. Las demás poblaciones del distrito, cuyo censo fuera no menor de cuatro mil habitantes, debían contar también con sus respectivos Ayuntamientos, integrados por siete regidores y un procurador.

"El territorio del Distrito Federal, por decreto de seis de mayo de mil ochocientos sesenta y uno, quedó dividido en las siguientes secciones:

"1. Municipalidad de México.

"2. Partido de Guadalupe Hidalgo.

"3. Partido de Xochimilco.



"4. Partido de Tlalpan.

"5. Partido de Tacubaya.

"En cada uno de estos partidos había prefectos. El gobernador del distrito, con amplísimas atribuciones, demarcaba las poblaciones, villas y barrios correspondientes a cada partido, les formaba sus presupuestos, nombraba y removía a los prefectos y en la municipalidad de México desempeñaba las funciones de autoridad local. El prefecto de cada partido era presidente nato de su respectivo Ayuntamiento y jefe de la policía.

"Asimismo, en el Estado de Aguascalientes había la Ley Orgánica para la División Territorial y Régimen Interior del Estado, de trece de febrero de mil ochocientos setenta y cuatro, en la que, en sus artículos 52, 53, 58, fracciones I, II y III, y 62, se preveía la existencia de los jefes políticos, estableciéndose sus facultades, entre las que destacaba que éstos eran el conducto indispensable de comunicación entre los Municipios del partido bajo su mando, para con el gobierno.

"De igual manera se cita como ejemplo el Estado de Chiapas, en el que igualmente se reglamentaba la existencia y atribuciones de los jefes políticos, concretamente en los artículos 47, fracción I, y 52 de su Constitución Política de quince de noviembre de mil ochocientos noventa y tres; artículo único de la ley de trece de noviembre de mil ochocientos noventa y tres; artículo 1o. de la Ley de veintinueve de diciembre de mil ochocientos noventa y tres; artículos 1o., 2o. y 3o., fracciones I, II y III, de la Ley Reglamentaria de la Administración Política de los Departamentos y Municipios de quince de enero de mil ochocientos sesenta y dos. Además de las anteriores disposiciones, en el Estado de Chiapas existían otras que reglamentaron la figura de los jefes políticos, a saber: reformas a la ley de quince de enero de mil ochocientos setenta y cuatro; decreto de diecinueve de enero de mil ochocientos ochenta y cinco; ley de treinta de octubre de mil ochocientos setenta y tres; ley de veintisiete de noviembre de mil ochocientos sesenta; ley de veinticuatro de diciembre de mil ochocientos ochenta y ocho; y otras leyes y circulares.

"Conforme a todos estos antecedentes históricos, constitucionales y legislativos, desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución de mil novecientos



diecisiete, se instituyó y tuvo vigencia la figura del jefe político o prefecto, en quienes recaía un cúmulo crecido de facultades, funciones, obligaciones y responsabilidades, que lo distinguían y ponían en un plano de superioridad frente a todas las autoridades de carácter local que existían o que fueron dándose durante el periodo que enmarcan las Constituciones citadas.

"Por una parte, estos funcionarios eran nombrados directamente, según la etapa histórica, por el rey, por los gobernadores o por el emperador, a quien debían obediencia plena y rendían informe de los gobiernos interiores de las regiones que se les encomendaban, que, según también la época y la forma en que el territorio se dividía para su gobierno, a los jefes políticos y prefectos correspondían las provincias, distritos o departamentos.

"Dentro de este esquema de supra-subordinación que los jefes políticos y prefectos tenían con relación a quien los nombraba, tenían la obligación y responsabilidad de gobernar aquellas regiones que les eran asignadas y respecto de las cuales tenían que rendir informe a su superior que los designaba, y de quien recibían órdenes para llevar a cabo las políticas de cualquier índole en las zonas en que ejercían autoridad, de tal manera que constituían la autoridad inmediata para la ejecución y aplicación de las órdenes del rey, gobernador o emperador, en cada una de las regiones. Así pues, en este patrón piramidal, estos últimos lograban centralizar las decisiones y políticas que debían aplicarse en las provincias, distritos o departamentos y, así, consecuentemente, en todo el territorio en general.

"En esas circunstancias, las jefaturas y prefecturas se identifican de manera destacada en los regímenes centralistas, en los que la toma de decisiones y planes de ejecución surgían precisamente del poder central y se llevaban a su término a través de estas figuras, que permitían efectivamente un control directo del gobierno de todas las regiones del país, sujetos así a un mando central.

"Por otro lado, los jefes políticos y prefectos, contaban con amplísimas facultades, tanto de carácter político, gubernativo, social, administrativo, hacendario, religioso, electoral, y de toda índole, que no se limitaba a una cuestión propia o interna de la jefatura o prefectura, sino que abarcaba todo lo inherente al gobierno interno de la provincia, distrito o departamento, según el caso, y que, dada



esa amplitud de atribuciones y consecuentemente de funciones, implicaba en esos ámbitos de gobierno a las autoridades locales y particularmente a la de los Ayuntamientos, de tal manera que las atribuciones de estos últimos se veían de tal forma limitadas que no podían actuar o realizar mayores funciones sin la supervisión, consenso o conocimiento previo del jefe político o prefecto, de tal forma que los Ayuntamientos sólo podía llevar de manera autónoma funciones menores.

"Lo anterior se identifica claramente, pues, por una parte, estos jefes o prefectos, presidían toda clase de juntas o eventos, fueran de índole religioso, social, electoral, político y otros, dado que, siendo la autoridad máxima inmediata del lugar, los ordenamientos les reconocían una preeminencia frente a cualquier autoridad y exigía ese reconocimiento, y en esos mismos términos se les reconocía la facultad para dirigir y presidir cualquier junta o evento en esas materias. Tales atribuciones no se limitaban a una simple dirección y presidencia, pues adquirirían tales características que podían y debían decidir en un amplio contexto todo lo relativo a las provincias, distritos o departamentos, en lo que se consideraba lo más importante, y en lo de menor trascendencia, de cualquier manera recibían informes y autorizaban en su generalidad las actuaciones de las autoridades locales como lo eran los Ayuntamientos.

"Las cosas estaban dadas de tal forma, que los Ayuntamientos estaban casi en su totalidad sujetos al gobierno de estos jefes políticos o prefectos y, por tanto, no podían acceder directamente a los poderes supremos sino que esto era únicamente por conducto de aquéllos.

"En estos términos, se reconoció que por debajo del Gobierno estaban los jefes políticos o prefectos, que hacían cumplir sus órdenes y servían para que la autoridad que representaban tuvieran medios inmediatos de acción y centralización. Todo esto motivó su cuestionamiento y que el Constituyente de mil novecientos diecisiete finalmente los suprimiera mediante la inclusión de la prohibición de autoridad intermedia a que se refiere la fracción I del artículo 115 constitucional."

408. A partir de ellos, se reitera, las delegaciones de programas para el desarrollo y a la coordinación general no configuran una autoridad intermedia de las prohibidas por el Texto Fundamental; ni, por virtud de los artículos 40 y 41,



párrafo primero, de la Constitución Federal, puede entenderse que el diverso 115 constitucional establece una prohibición extensiva a las relaciones de los Poderes de la Unión y las entidades federativas, porque atiende razones históricas y constitucionales diversas.

409. Por los motivos expuestos, deben desestimarse los argumentos en análisis, debido a que parten de una premisa errónea, al afirmarse que en los artículos 17 Bis y 17 Ter de la ley impugnada, se establece la creación de autoridades intermedias, prohibidas por el artículo 115 constitucional.

410. Al haberse desvirtuado el único concepto de invalidez planteado en contra del artículo 17 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo procedente es reconocer su validez.

411. Cabe señalar que si bien los promoventes también impugnan dicho precepto en relación con los artículos 17 Ter y 32, fracción XX, de la ley impugnada, lo cierto es que ese planteamiento se refiere a la creación de las delegaciones de programas para el desarrollo, que se identifican coloquialmente por los accionantes como "superdelegados", así como la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, en tanto que estas instituciones no se prevén en el referido artículo 17 Bis, sino en el 17 Ter, en relación con el diverso 32, fracción XX, todos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que el análisis correspondiente de ese concepto de invalidez se analizará a continuación, en el entendido de que únicamente se refiere a los dos últimos preceptos mencionados en este párrafo.

412. b) Violación de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, consagrados en el artículo 16 constitucional.

413. Los promoventes afirman que el establecimiento de la figura que ellos identifican como "superdelegados" genera un estado generalizado de incertidumbre, en perjuicio de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

414. Esa afirmación se basa en que, por la redacción de la norma, se deduce que a esos funcionarios se les asigna un amplio margen de discrecionalidad para operar y crear su propia estructura en torno a los programas que entregan



beneficios sociales directos a la población, sin la previsión de mecanismos de control y garantías institucionales, abriendo un espacio para el ejercicio arbitrario del poder.

415. Se agrega que el hecho de que estas entidades referidas por los accionantes como "superdelegados" tengan una naturaleza dual que los inscribe formalmente a la Secretaría del Bienestar, pero materialmente los ubica bajo el control directo del presidente de la República, genera una falta de control grave sobre su actuación, lo que se intensifica negativamente al observar el grado de poder y funciones otorgadas para operar en las entidades federativas en representación de la Federación.

416. Los accionantes continúan expresando que lo que se extrae de la norma es que los delegados en mención son ubicados únicamente en la provincia de lo político, sin control ni contrapesos, lo que opera en contra de la racionalización del poder.

417. Resultan infundados los argumentos de los accionantes, por lo siguiente:

418. Como se ha expuesto con anterioridad, las delegaciones de programas para el desarrollo consisten en una desconcentración de funciones que pertenecen a la administración pública centralizada, por lo que no se relacionan con competencias que correspondan a las entidades federativas; y en ese sentido, de forma alguna podrían implicar romper con el sistema federal o invadir la autonomía de ellas; pues es criterio reiterado de este Tribunal Pleno la existencia de los órdenes jurídicos federal y estatal dentro del Estado Mexicano, cuentan con asignaciones competenciales propias y, por regla general, excluyentes entre sí, que implican autonomía en cuanto a su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.

419. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis **P./J. 95/99**, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA



FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS. Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes."⁷⁶

420. Por otra parte, el artículo 49 de la Constitución Federal establece:

"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

421. Como se aprecia, el precepto transcrito consagra el principio de división de poderes, respecto del cual este Alto Tribunal ha establecido que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.⁷⁷

⁷⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 709, registro digital: 193262.

⁷⁷ Véase la tesis **P.J. 52/2005**, de rubro y texto: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de



422. Además, en relación con el principio de división de poderes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido que dicho principio puede ser vulnerado en diversos grados, por lo que la autonomía de los poderes públicos implica, respecto de los otros, la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación, como se desprende de la tesis **P/J. 80/2004**, de rubro y texto siguientes:

"DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado

las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, registro digital: 177980.



un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior."⁷⁸

423. Expuesto lo anterior, es infundado que la figura de los delegados rompa con las características constitucionales de la administración pública federal centralizada.

424. Conforme a los antecedentes legislativos del artículo 17 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las delegaciones de programas para el desarrollo surgen como una recomposición del modelo de la administración pública federal desconcentrada territorialmente. Así fue señalado en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente:

"La recomposición del modelo de la administración federal desconcentrada territorialmente parte del reconocimiento de que es indispensable contar con un órgano que coordine la gestión de trámites y servicios que ofrece el gobierno, a partir de los siguientes ejes:

"1. Se dispone la existencia de una delegación de programas para el desarrollo de cada entidad federativa cuyas funciones se basarán en dos pilares: la coordinación con las autoridades estatales y municipales, y la coordinación con las oficinas de representación de las dependencias y entidades federales;

"2. Las funciones administrativas de dichas delegaciones serán reguladas en el Reglamento de la Oficina de la Presidencia;

"3. Las actuales delegaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal se transformarán en las 'Oficinas de representación' de aquellas, en las entidades federativas. Estas oficinas estarán jerárquica y funcionalmente adscritas a las respectivas dependencias y entidades, con el objeto de que los actos de autoridad que éstas emitan sigan substanciándose de manera regular y no se cree incertidumbre jurídica a la ciudadanía. Dichas oficinas habrán de ejercer las facultades y las atribuciones que por materia hoy atienden.

⁷⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.



"4. Se establece un periodo de transición de conformidad de 180 días, contados a partir de la publicación del reglamento respectivo, a efecto de que la estructura administrativa de las delegaciones de programas para el desarrollo quede constituida y otro, de igual duración, a efecto de que las dependencias y entidades le presenten al titular del Poder Ejecutivo un análisis de costos y beneficios sobre la necesidad y viabilidad de mantener determinadas oficinas de representación, en virtud de los trámites y servicios que otorgan a la ciudadanía y el impacto que se generaría con su posible desaparición."⁷⁹

425. En el dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con opinión de la Comisión de Seguridad Pública, que contiene el proyecto de decreto, se consideró:

"Si bien la coordinación de dichos programas se llevará a cabo por un coordinador general que rendirá cuentas al presidente, esta comisión dictaminadora, considera necesario que la estructura, manejo y control de las delegaciones se adscriba a la Secretaría del Bienestar, para no engrosar ni la estructura ni las facultades de la oficina de la presidencia, a la vez que dirigir su vocación a las funciones que a esa secretaría corresponden.

Las secretarías podrán mantener oficinas de representación en las entidades federativas, los recursos presupuestales de los programas serán manejados en la Secretaría de Bienestar, a través de las delegaciones."⁸⁰

426. A partir de lo anterior, se estima que las delegaciones encuentran sustento constitucional como órganos desconcentrados de la administración pública federal, en términos del artículo 90, en relación con el 73, fracción XXXI, ambos de la Constitución Federal, así como en el 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo contenido es el siguiente:

⁷⁹ Diario de Debates de la Cámara de Diputados, correspondiente al Año 1, Primer Periodo, de dieciocho de octubre de dos mil dieciocho, visible a foja 22 del cuaderno de pruebas presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

⁸⁰ Diario de Debates de la Cámara de Diputados, correspondiente al Año I, Primer Periodo, de trece de noviembre de dos mil dieciocho, anexo II, visible a foja 233 del cuaderno de pruebas presentada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



"**Artículo 17.** Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

427. Sobre esta figura, el Tribunal Pleno ha referido que:

428. **a)** La desconcentración existe dentro de la centralización administrativa y supone una relación entre órganos de la misma entidad jurídica, bajo un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión y la competencia legal para realizar los actos jurídicos que corresponden a la persona pública, son atribuidos a órganos que le están subordinados jerárquicamente.⁸¹

429. **b)** Atiende a crear una mayor eficacia administrativa e implica cierta autonomía técnica que implica otorgarles facultades de decisión y cierta autonomía financiera, pero existe dependencia, nexo de jerarquía, poder de nombramiento y mando disciplinario frente al órgano central, ya que participan de su personalidad jurídica e, incluso, de su patrimonio.⁸²

430. **c)** Se distingue de la centralización administrativa porque se atribuye a órganos inferiores competencia propia para decidir, aun cuando estén siempre sometidos a los órganos centrales que nombran a sus agentes y continúan ejerciendo sobre ellos su poder jerárquico de donde resulta lógico que los entes desconcentrados carezcan de personalidad jurídica propia, por no ser independientes del órgano central al cual permanecen subordinados jerárquicamente; se otorgan al órgano desconcentrado, para el óptimo desarrollo de las facultades de

⁸¹ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno el cinco de junio de dos mil, en el amparo en revisión 1310/99. Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero (ponente), Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Góngora Pimentel.

⁸² Sentencia de diez de mayo de dos mil siete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 33/2006, promovida por la Procuraduría General de la República. Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia.



la administración pública, determinadas facultades de decisión y ejecución que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, en la realización de funciones esencialmente técnicas.⁸³

431. A juicio de este Tribunal Pleno, las anteriores notas típicas de un órgano desconcentrado se encuentran en la figura administrativa de las delegaciones de programas para el desarrollo, previstas en el artículo 17 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

432. En efecto, las delegaciones son introducidas con el objeto de despa- char determinados asuntos que se circunscriben dentro la competencia de la administración pública federal; no se encuentran separadas de la administración central, sino, por el contrario, expresamente adscritas, jerárquica y orgánica- mente, a la Secretaría de Bienestar; en ese sentido, debe entenderse que están sujetas a un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo subordinado.

433. Como órgano desconcentrado, las delegaciones tienen un catálogo de atribuciones específicas para ejercer dentro del ámbito territorial de cada entidad federativa, a saber, la coordinación e implementación de planes, progra- mas y acciones para el desarrollo integral; las funciones correspondientes a la atención ciudadana; la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades; la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias federales; así como la supervisión de los programas que ejercer algún beneficio directo a la población.

434. Aunado a ello, no cuentan con personalidad jurídica o patrimonio pro- pio, dado que, para que se entendiera dotadas de tales atributos, se requeriría declaración legal expresa; lo que confirma su naturaleza jurídica.

⁸³ Sentencia de siete de junio de dos mil siete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, promovida por diversos senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. Unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia. Fue ponente el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.



435. A juicio de este Alto Tribunal, se reitera, el producto legislativo guarda las características de un órgano desconcentrado de la Secretaría del Bienestar, a saber: a) nexo de jerarquía, por estar adscritas expresamente a dicha dependencia, b) poder de nombramiento, en virtud de que, aunque a propuesta de la coordinación general, los titulares de las delegaciones finalmente son nombrados por el titular de la referida secretaría y, c) mando disciplinario, dado que, en el ejercicio de sus funciones, las delegaciones se sujetan a los lineamientos que, al respecto, emita la Secretaría de Bienestar, en unión con la coordinación general; finalmente, por no contar con personalidad jurídica y patrimonio propios.

436. Por tanto, si el Congreso de la Unión cuando creó a las delegaciones de programas como órganos desconcentrados, respetó su naturaleza y característica esenciales, las reglas que rigen para la administración centralizada a la que pertenece, y las necesarias relaciones de jerarquía y subordinación que deben existir respecto de los órganos superiores, respetó el principio de división de poderes, pues no hay duda de que al Congreso de la Unión le corresponde, por determinación expresa del artículo 90 constitucional, expedir una ley orgánica, a efecto de distribuir los negocios del orden administrativo que estarán a cargo de cada una de las secretarías de Estado, como órganos dependientes inmediatos del Ejecutivo Federal, quien es el depositario original de dichas competencias.

437. Ahora bien, si como se dijo, las funciones de las delegaciones de programas para el desarrollo se circunscriben a las atribuciones de la Secretaría de Bienestar, a la que están jerárquicamente subordinados, entonces, no existe una preeminencia de ésta sobre el resto de las secretarías de Estado, en términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁸⁴

438. Lo que se reafirma, como fue visto en los antecedentes legislativos expuestos, cuando los legisladores federales indicaron que la vocación de las delegaciones debía dirigirse a las funciones de la Secretaría de Bienestar.

⁸⁴ "Artículo 10. Las secretarías de Estado tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna. Sin perjuicio de lo anterior, por acuerdo del presidente de la República, la Secretaría de Gobernación coordinará las acciones de la administración pública federal para cumplir sus acuerdos y órdenes."



439. Cabe señalar que del artículo 17 Ter de la ley impugnada se advierte que establece medidas de coordinación entre las oficinas de representación y las delegaciones cuando se está en presencia de un programa que implique la entrega directa de un beneficio a la población, lo que encuentra una lógica funcional en la medida en que, si bien, por vocación, la Secretaría de Bienestar está llamada a la implementación de políticas, planes, programas y acciones que tengan como finalidad un beneficio social directo a la población, ello no impide que diversa secretaría de Estado emprenda, en el ámbito de su materia, programas que puedan tener la misma finalidad, esto es, la entrega directa de un beneficio a la población, en cuyo caso resulta necesaria una coordinación hacia dentro de la administración pública federal por cuestiones operacionales.

440. De igual forma, resulta infundado que se vulnere el ámbito competencial de los Estados. En el caso, se cuestiona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esto es, una norma cuyo objeto es el establecimiento de las bases de la organización de la administración pública federal, en sus ramas centralizada y paraestatal, para la atención de los asuntos de su competencia. Esto es, **las facultades con que cuentan las delegaciones de programas para el desarrollo en las entidades federativas, en materia de programas que ejercen algún beneficio directo a la población, son los correspondientes al ámbito federal**, por lo que no puede existir una incidencia en las atribuciones que la Constitución reconoce a favor de los Estados.

441. Por otro lado, es infundado el alegato relacionado con la invasión a la esfera de atribuciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en relación con la medición de la pobreza y la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como la emisión de recomendaciones.

442. Al respecto, el artículo 26, base C, párrafo primero, de la Constitución Federal establece:

"Artículo 26. ...

"C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así



como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones. ..."

443. De conformidad con el citado precepto, el Estado contará con un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación entre dicho consejo y las autoridades federales, locales y municipales.

444. A partir de ello, se considera infundado lo alegado por los accionantes, en virtud de que las delegaciones de programas para el desarrollo, establecidos en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no cuentan con atribuciones para evaluar la política de desarrollo social a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y, menos, formular recomendaciones en dicho ámbito; por el contrario, como ha quedado expuesto, su función es, dentro de la administración pública federal, coordinar, implementar y supervisar planes, programas, acciones y servicios que ejercen algún beneficio directo a la población en las entidades federativas.

445. Aunado a lo anterior, esta potestad jurisdiccional no encuentra justificación para la invalidez de la norma en el hecho de que no prevea una remisión a la Ley General del Desarrollo Social, pues es a ésta a la que, por disposición constitucional, en todo caso, le corresponde establecer las formas de coordinación entre el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y las autoridades federales.

446. Por otra parte, es infundada la violación al principio de seguridad jurídica alegada por los accionantes, consistente en que a los delegados se les asigna un amplio margen de discrecionalidad para operar y crear su propia estructura en torno a los programas que entreguen beneficios sociales directo a la población, sin la previsión de mecanismos de control y garantías institucionales. Lo anterior, en razón de que el propio artículo 17 Ter señala de manera expresa los aspectos que regulan esencialmente a las delegaciones del programa para el desarrollo en cuanto a sus funciones, lineamientos a los que se sujetan, adscripción jerárquica y orgánica y designación de titulares.



447. Se advierte entonces, que la norma impugnada acota el margen de actuaciones de las delegaciones, pues únicamente tienen como atribuciones coordinar, implementar y supervisar los planes, programas, acciones y servicios a cargo de la Secretaría de Bienestar.

448. Por tanto, lo procedente es **reconocer la validez de los artículos 17 Ter y 32, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

449. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 17 Bis, 17 Ter, 21, 27, fracción III, 30 bis, fracciones XIV, XVII, XVIII, XIX y XXI, 31, fracciones XXII, XXV y XXVI, 32, fracción XX, 33, fracción XXI, párrafo segundo, y 43, fracción VII, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformados mediante los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, de conformidad con los considerandos del séptimo al décimo segundo de esta decisión.

TERCERO.—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 asunto como totalmente 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 diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los consi-



derandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las violaciones al procedimiento legislativo, consistente en reconocer la validez del que culminó en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos séptimo, décimo primero y décimo segundo, relativos al estudio de fondo, en sus partes primera, quinta y sexta, inciso a), consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 17 Bis, 21 y 30 Bis, fracciones XIV, XVII, XVIII, XIX y XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformados mediante los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat y los señores Ministros Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, relativo al estudio de fondo, en su parte sexta, inciso b), consistente en reconocer la validez de los artículos 17 Ter y 32, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez adicional de algunas porciones normativas del artículo 17 Bis, González



Alcántara Carrancá por la invalidez adicional de algunas porciones normativas del artículo 17 Bis, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández por la invalidez adicional de algunas porciones normativas del artículo 17 Bis votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando décimo, relativo al estudio de fondo, en su parte cuarta, consistente en reconocer la validez de los artículos 27, fracción III, 31, fracción XXII, y 43, fracción VII, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá separándose del párrafo doscientos nueve, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con reservas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con reservas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 31, fracciones XXV y XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por consideraciones distintas y a partir de una interpretación conforme, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones adicionales, Ríos Farjat con consideraciones adicionales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en reconocer la validez del artículo 33, fracción XXI, párrafo



segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

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, 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.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintidós por desempeñar una comisión oficial.

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

Nota: Las tesis aisladas P. L/2008, P. XLIX/2008 y P. XLV/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVII, junio de 2008, página 717, con número de registro digital: 169437; XXVII, junio de 2008, página 709, con número de registro digital: 169493 y XX, septiembre de 2004, página 6, con número de registro digital: 180682, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 103/2018 (10a.) y P./J. 46/2015 (10a.) y aisladas 2a. CLXIV/2017 (10a.), 2a. CLX/2017 (10a.), 2a. XXXIX/2017 (10a.), 2a. XXXVIII/2017 (10a.) y 1a. CCXXXIX/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de octubre de 2018 a las 10:15 horas, 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas, 10 de noviembre de 2017 a las 10:21 horas, 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas, 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas y 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 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 10 de octubre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018.

En la sentencia que se dictó en la citada acción de inconstitucionalidad, específicamente en el tema abordado en el considerando décimo segundo de este fallo, se resolvió por mayoría de seis votos de este Pleno desestimar los argumentos propuestos y reconocer la validez de los artículos 17 Ter y 32, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Respetuosamente, no comparto el criterio mayoritario en este aspecto porque, a mi juicio, se debió declarar la invalidez de las normas referidas, por las razones que a continuación expongo:

Los accionantes alegaron una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídicas a que deben ceñirse todas las autoridades en su actuación, contenidos en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 constitucionales, atendiendo a que, en los términos en que se establecen en los preceptos impugnados las facultades de las delegaciones previstas en los artículos combatidos, se genera una imprecisión que resulta violatoria del principio constitucional del federalismo.

Al respecto, debe precisarse que, para el cumplimiento de la garantía de legalidad en la actuación de las autoridades, es necesario que sus atribuciones se encuentren delimitadas en forma nítida en la ley, a fin de impedir que exista imprecisión en su alcance, que pueda generar el injustificado ejercicio discrecional de ésta, o una invasión en las facultades de otra autoridad.

Para poder definir si la imprecisión de una norma puede originar la violación al principio constitucional del federalismo, debe atenderse que, si bien existe libertad configurativa del legislador federal para definir la estructura orgánica de la administración pública federal, lo cierto es que esa facultad legislativa debe atender en todo momento a evitar una distorsión en el sistema constitucional de competencias, que pudiera vulnerar los principios de federalismo y división de poderes.

Por tanto, a mi juicio, tratándose de normas que prevén las facultades de alguna dependencia de la administración pública federal que opere en alguna entidad federativa, basta para que se transgreda el principio de legalidad, si se actualiza el supuesto de que esa norma no sea precisa en establecer tales atribuciones. Y es que el federalismo constitucional tiene como base evitar la concentración del poder y garantizar los derechos y libertades del hombre, por lo que el



legislador federal está obligado en todo momento a vigilar que las atribuciones de las autoridades de la administración pública federal se encuentren en forma expresa y clara a fin de que no puedan prestarse a interpretaciones que pudieran culminar en la invasión de facultades de los Gobiernos Estatales; de ahí que cualquier norma que, por su imprecisión al delimitar las facultades de alguna autoridad, ponga en riesgo el acatamiento de este principio, resulta inconstitucional.

En esos términos, conforme a mi criterio, la circunstancia de que las facultades de alguna entidad perteneciente a la administración pública federal que opere en alguna entidad federativa no se encuentren delimitadas en forma nítida en la ley, origina que exista imprecisión en su alcance y, en consecuencia, que se ponga en riesgo el principio del federalismo, debido a que puede generar el injustificado ejercicio discrecional de atribuciones por parte de esa autoridad federal, al grado de ocasionar una invasión en las facultades del gobierno estatal, lo cual conlleva la inconstitucionalidad de la norma respectiva, por violación al principio de legalidad.

Partiendo de la premisa anterior, y entrando al análisis de las mencionadas normas, se advierte que si bien del artículo 17 Ter de la ley impugnada, el objeto de las delegaciones de programas para el desarrollo es coordinar e implementar planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, lo cierto es que, a mi juicio, de la ley no es posible establecer concluyentemente si los planes, programas y demás acciones a que hace mención ese precepto, se acotan exclusivamente a los del ámbito federal o si, en su caso, también abarcan planes, programas o acciones en materia estatal o local.

Y es que si bien se trata de órganos desconcentrados, que están adscritos jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar, lo cierto es que las atribuciones que les fueron conferidas se relacionan con la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, en tanto que, conforme a la redacción del artículo 17 Ter, no existe certeza sobre cuáles son los límites para la implementación de esos programas, debido a que no se precisa si el alcance de sus atribuciones se relacionan sólo con las facultades de la Secretaría de Bienestar o pueden abarcar cualquier tipo de programa establecido por el Ejecutivo Federal, ni si para tal efecto se requiere



o no la participación o consulta del titular del Poder Ejecutivo Estatal que corresponda, a fin de no invadir su competencia.

En efecto, bajo mi entendimiento, de conformidad con el artículo 17 ter de la ley impugnada, los delegados que ahí se prevén se tratan de entidades dependientes de la administración pública federal que tienen a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral. No obstante, no debe perderse de vista que si bien las Delegaciones de Programas para el Desarrollo están adscritas a la Secretaría de Bienestar, lo cierto es que sus titulares son designados por el titular de la secretaría a propuesta de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, en tanto que esta última se encuentra bajo el mando directo del presidente de la República, en términos del último párrafo del referido numeral 17 Ter de la ley impugnada. Por tanto, atendiendo al vínculo directo existente entre los referidos delegados y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo y el titular del Poder Ejecutivo Federal, estas delegaciones se constituyen en un cargo que, al margen de que pudiera ser utilizado con el objetivo de centralizar y capitalizar políticamente la canalización de recursos destinados a la implementación de los programas a su cargo, lo relevante es que estas delegaciones operan en las entidades federativas, pero no se advierte que para el ejercicio de sus actividades se dé intervención a los gobiernos estatales.

Al respecto, debe precisarse que previamente a la entrada en vigor de la norma impugnada, sólo existían las delegaciones conforme al criterio de desconcentración territorial basado en delegaciones de las secretarías o dependencias federales, que fungían como enlace entre éstas y las autoridades locales o estatales. Estas oficinas de representación de las secretarías o dependencias federales subsisten conforme al artículo 17 Bis de la ley impugnada. Sin embargo, las delegaciones a que hace referencia el diverso 17 Ter del ordenamiento impugnado tienen facultades de distinta naturaleza a las oficinas de representación a que se refiere el numeral 17 Bis en mención, toda vez que, se reitera, las delegaciones responden directamente al coordinador general de Programas para el Desarrollo que, a su vez, está directamente bajo el mando del Ejecutivo Federal.

En estos términos, a mi juicio, con la implementación de los delegados en términos del artículo 17 Ter de la ley combatida, se establece un cambio en la estructura de la administración pública federal, mediante un sistema conformado por



una coordinación general y una delegación en cada entidad federativa, en el que se ubica jerárquicamente en idéntico nivel a la Secretaría del Bienestar con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, que es de la que dependen las delegaciones, bajo el mando directo del Ejecutivo Federal, teniendo como objeto la implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral. Además, como lo señalé, del análisis a los preceptos legales que prevén la creación de los delegados y su coordinación general, no se advierte que se prevean los casos en los que para la implementación de estos programas se requiera la participación o intervención del gobierno estatal que corresponda, ni establece expresamente algún procedimiento o mecanismo para ese efecto.

Al respecto, debe destacarse que, conforme a lo expuesto a lo largo de este estudio, si bien existe libertad configurativa del legislador federal para instaurar en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal organismos desconcentrados que pertenezcan al Poder Ejecutivo Federal, lo cierto es que esa facultad legislativa debe tender en todo momento a evitar una distorsión en el sistema constitucional de competencias, que pudiera vulnerar los principios de federalismo y división de poderes. Por tanto, en normas como las que se analizan, que prevén la instauración de un sistema de delegados federales bajo el mando del Ejecutivo Federal en cada entidad federativa, deben existir mecanismos en el diseño institucional de esa figura que eviten poner en riesgo el principio constitucional del federalismo e impidan que estas entidades puedan llegar a constituirse en una extensión de influencia del Ejecutivo Federal en los Estados vulnerando su autonomía.

Sin embargo, conforme a la redacción del artículo 17 Ter de la ley impugnada, bajo mi criterio, no existe certeza sobre cuáles son los límites de la facultad de las delegaciones en la implementación de los programas de desarrollo, lo cual genera la posibilidad de que el alcance de sus atribuciones pudiera incluir la implementación irrestricta de medidas en las entidades federativas, que no necesariamente se relacionen con las facultades de la Secretaría de Bienestar, y sin la participación o consulta del titular del Poder Ejecutivo Estatal que corresponda, en franca contravención al principio constitucional del federalismo. Al respecto, debe precisarse que, sin desconocer el amplio margen de libertad configurativa a favor del legislador federal para definir la estructura orgánica de la administración pública federal, lo cierto es que esta libertad encuentra su límite, entre otros, en la imposibilidad de emitir normas que pudieran generar una alteración de la distribución regular de poderes, enten-



dido esto como un exceso en el ámbito de facultades del Gobierno Federal respecto de los estatales o municipales, lo cual puede ser generado, no sólo por la creación de una norma que expresamente establezca facultades al Ejecutivo Federal que excedan las que constitucionalmente le corresponden, sino también con la emisión de leyes que, por su imprecisión o vaguedad, permitan la afectación del sistema federal, en detrimento de los ámbitos estatales o locales.

No resulta inadvertido que ni en la norma impugnada ni en su exposición de motivos se establece expresamente que la finalidad de la creación de los delegados, a los que hace mención el artículo 17 Ter de la ley combatida, sea establecer facultades a favor de éstos para intervenir, condicionar o tomar decisiones sobre aspectos que constitucionalmente sólo son competencia de las entidades federativas o los Municipios, lo cual sin duda alguna constituye una violación flagrante a la figura del federalismo, en términos del artículo 40 constitucional. Sin embargo, lo relevante para el caso es que, aun cuando con la creación de los delegados en mención no se hubiera pretendido que éstos tuvieran injerencia en todos los niveles de gobierno (federal, estatal o local), lo cierto es que, a mi juicio, en la norma en análisis tampoco se prevé en forma expresa un límite a las facultades de esos delegados, particularmente en materia de coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, y funciones de atención ciudadana, lo que hace imposible afirmar, sin lugar a dudas, que **tales planes, programas y demás acciones a que hace mención ese precepto, se acoten exclusivamente a los del ámbito federal o si, en su caso, también puedan abarcar planes, programas o acciones en materia estatal o local;** resultando de esta circunstancia la inconstitucionalidad del artículo, por violación al principio de legalidad, debido a que su imprecisión es tal que pone en riesgo el principio del federalismo.

En ese tenor, de acuerdo con mi criterio, la puesta en riesgo al federalismo ante la imprecisión o inexactitud de las normas impugnadas, al establecer las facultades de las delegaciones para operar en las entidades federativas, basta para que se transgreda el principio de legalidad, atendiendo a que, como se explicó, ante la magna importancia del principio del federalismo como un pilar del Estado Mexicano, el legislador federal está obligado en todo momento a vigilar que las atribuciones de las autoridades de la administración pública federal se encuentren en forma expresa y clara a fin de que no puedan prestarse a interpretaciones que pudieran culminar en la invasión de facultades de los gobiernos estatales, lo cual, a mi juicio, no se respeta en el caso.



Es por estas razones que sostienen mi voto particular, las cuales concuerdan esencialmente con las que se plantearon al presentar el proyecto original de este asunto, bajo mi ponencia, que, a mi juicio, lo procedente era que en el caso se invalidaran los artículos 17 Ter y 32, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, atendiendo a que prevén el sistema de Delegaciones Estatales de Programas para el Desarrollo, por violación al principio de legalidad, al existir indefinición en esos preceptos en relación con los límites de la facultad de las delegaciones en la implementación de los programas de desarrollo, lo cual genera la posibilidad de que el alcance de sus atribuciones pudiera incluir la implementación irrestricta de medidas en las entidades federativas, que no necesariamente se relacionen con las facultades de la Secretaría de Bienestar, sin la participación o consulta del gobernador que corresponda, en franca contravención al principio constitucional del federalismo.

Este voto se publicó el viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018, promovidas por diversos senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, partido político Movimiento Ciudadano y diversos diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión.

En sesión de veintitrés de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 115/2018, y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018, promovidas por diversos senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, partido político Movimiento Ciudadano y diversos diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, en las que se reconoció la validez de los artículos 17 Bis, 17 Ter, 21, 27, fracción III, 30 Bis, fracciones XIV, XVII, XVIII, XIX y XXI, **31, fracciones XXII, XXV y XXVI**, 32, fracción XX, 33, fracción XXI, párrafo segundo, y 43, fracción VII, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), reformados mediante los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho.

- Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia. Sin embargo, formulo este voto concurrente pues estimo necesario separarme de algunas de las consideraciones que



sustentan la validez del artículo 31 en sus fracciones XXV y XXVI, de la ley impugnada, estudiado en el considerando octavo de la sentencia.

I. Criterio del Tribunal Pleno plasmado en el considerando octavo

Los promoventes de la acción de inconstitucionalidad 119/2018, impugnaron las mencionadas fracciones del artículo 31 al considerar que corresponde a la Secretaría de la Función Pública –y no a la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**– planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas, así como desarrollar la labor de ser una instancia consolidadora de los procedimientos de compras de bienes. El artículo 31 de la LOAPF en sus fracciones XXV y XXVI dispone:

"**Artículo 31.** A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"**XXV.** Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias; así como promover la homologación de políticas, normas y criterios en materia de contrataciones públicas;

"...

"**XXVI.** Fungir como área consolidadora de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios que la propia secretaría determine; ..."

El Tribunal Pleno consideró infundados los argumentos planteados por los accionantes y procedió a reconocer la validez de las fracciones XXV y XXVI del artículo 31 de la ley impugnada basado en los siguientes argumentos:

1. El artículo 134 de la Constitución General no impone una obligación al legislador para desarrollar todas las bases del régimen contractual del Estado Mexicano en las leyes reglamentarias de este artículo.



Por el contrario, se cumple con el principio de reserva de ley absoluta, ya que se establece la regulación respectiva de una fuente formal, sin que sea deber de este tribunal evaluar los méritos de un diseño legislativo en lugar de otro –como sería la conveniencia de agrupar toda la regulación de una materia en un solo código, o la dispersión de la regulación en diversas leyes– pues dicha tarea es un tema político que corresponde a otro poder del Estado.

2. El artículo 31 en sus fracciones XXV y XXVI, no es un desarrollo normativo del régimen contractual, sino un aspecto de la administración pública relacionado con cuál es la autoridad encargada de la conducción de la política pública en la materia.
3. El artículo 113, fracción I, de la Constitución General, en relación con el diverso 37, fracción I, de la ley impugnada, dispone que corresponde a la Secretaría de la Función Pública integrar el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, lo que no supone que, por tal motivo, esta dependencia deba ser la encargada de la política general en materia de contrataciones públicas.

II. Razones del voto concurrente

Como adelanté, coincidí con el reconocimiento de validez de las fracciones XXV y XVI del artículo 31, realizado en el considerando octavo, y con el primer argumento expuesto anteriormente –no existe una reserva de fuente circunscrita a las leyes reglamentarias del artículo 134 constitucional–. Sin embargo, disiento de las restantes consideraciones en los términos que a continuación expongo:

1. Las normas impugnadas sí regulan aspectos del régimen de contrataciones públicas

Ciertamente, en el párrafo 215 de la sentencia se indica que el legislador federal no está desarrollando elementos propios del régimen contractual, sino un aspecto de la administración pública relacionado concretamente con cuál es la autoridad encargada de la conducción de la política pública en la materia. No concuerdo con esta cuestión, puesto que las normas impugnadas *sí están regulando ciertos aspectos del régimen de las contrataciones públicas, trasladando varias de las facultades que antes tenía la Secretaría de la Función Pública (SFP) a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).*

2. Existe un conflicto normativo entre la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la LOAPF, que se resuelve con una cláusula derogatoria



La sentencia sostiene que no encuentra acreditada la contradicción argumentada por los accionantes entre el artículo 31, fracciones XXV y XXVI, de la LOAPF y los diversos 7, 17, 21, 23 y 24 de la LAASSP. En mi opinión, sí existe contradicción y considero que la solución pasa por el planteamiento inicial que establece la sentencia en el párrafo 221, esto es, *que para resolver la antinomia es necesario acudir al principio de que la ley posterior deroga a la anterior*.

Es cierto que el artículo 7 de la LAASSP,¹ prevé a favor de la SFP una facultad normativa para el adecuado cumplimiento de esa ley, así como la facultad de establecer directrices para determinar los perfiles de puesto de los servidores públicos correspondientes a la materia de contrataciones públicas, pero ahora, tanto la facultad normativa como los perfiles de puesto corresponden a la SHCP, conforme a la fracción XXV del artículo 31 de la LOAPF.²

Por otro lado, el artículo 17 de la LAASSP,³ señala que la SFP determina los bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado que, en forma consolidada,

1 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

"Artículo 7. La secretaría, la Secretaría de Economía y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, estarán facultadas para interpretar esta ley para efectos administrativos."

2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

"Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XXV. Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias; así como promover la homologación de políticas, normas y criterios en materia de contrataciones públicas; ..."

3 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

"Artículo 17. La Secretaría de la Función Pública, mediante disposiciones de carácter general, oyendo la opinión de la Secretaría de Economía, determinará, en su caso, los bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado que, en forma consolidada, podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades con objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad, y apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarias del desarrollo.

"La Secretaría de la Función Pública, en los términos del reglamento de esta ley, podrá promover contratos marco, previa determinación de las características técnicas y de calidad acordadas con las dependencias y entidades, mediante los cuales éstas adquieran bienes, arrendamientos o servicios, a través de la suscripción de contratos específicos.



podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades. Sin embargo, precisamente la facultad de dictar la política general en materia de contrataciones públicas que prevé la fracción XXV del artículo 31, *implica que esta función ya no le corresponde a esta secretaría, sino a la SHCP.*

De igual forma, la facultad de la SFP prevista en el artículo 21 de la LAASSP,⁴ que consiste en la supervisión y actualización del programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios en CompraNet, ya es una facultad de la SHCP, conforme a la fracción XXV del artículo 31, anteriormente citado.

Asimismo, el artículo 23, fracción IX, de la LAASSP⁵ determina que las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento –que la SFP determine– tienen como objeto conocer y opinar sobre los programas de licitaciones internacionales de la dependencia o entidad de que se trate; sin embargo, ahora la política general en materia de contrataciones públicas corresponde a la SHCP.

"Lo previsto en los párrafos anteriores, es sin perjuicio de que las dependencias y entidades puedan agruparse para adquirir en forma consolidada sus bienes, arrendamientos o servicios.

"En materia de seguros que se contraten a favor de los servidores públicos de las dependencias, incluido el seguro de vida de los pensionados, la secretaría implementará procedimientos de contratación consolidada y celebrará los contratos correspondientes. Las entidades podrán solicitar su incorporación a las contrataciones que se realicen para las dependencias, siempre y cuando no impliquen dualidad de beneficios para los servidores públicos."

⁴ **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**

"Artículo 21. Las dependencias y entidades pondrán a disposición del público en general, a través de CompraNet y de su página en Internet, a más tardar el 31 de enero de cada año, su programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios correspondiente al ejercicio fiscal de que se trate, con excepción de aquella información que, de conformidad con las disposiciones aplicables, sea de naturaleza reservada o confidencial, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

"Las adquisiciones, arrendamientos y servicios contenidas en el citado programa podrán ser adicionadas, modificadas, suspendidas o canceladas, sin responsabilidad alguna para la dependencia o entidad de que se trate, debiendo informar de ello a la Secretaría de la Función Pública y actualizar en forma mensual el programa en CompraNet."

⁵ **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**

"Artículo 23. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Función Pública, determinará las dependencias y entidades que deberán instalar comisiones consultivas mixtas de abastecimiento, en función del volumen, características e importancia de las adquisiciones, arrendamientos y servicios que contraten. Dichas comisiones tendrán por objeto:

"...

"IX. Conocer y opinar sobre los programas de licitaciones internacionales de la dependencia o entidad de que se trate."



Para finalizar, coincido que respecto del artículo 24 de la LAASSP⁶ no se aprecia la contradicción aducida por los accionantes, pues dicho precepto señala que la planeación, programación, presupuestación y el gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, se sujetará a las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables.

Como se advierte de lo recién expuesto, sostengo que sí existe antinomia respecto de los artículos 7, 17, 21 y 23 de la LAASSP, y las fracciones XXV y XXVI del artículo 31 de la LOAPF; misma que debe resolverse con base en el artículo segundo transitorio y el vigésimo del decreto,⁷ que indican que se derogan las disposiciones que se opongan al decreto y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondrá al titular del Ejecutivo Federal las adecuaciones de carácter reglamentario que, en su caso se requieran, para las compras consolidadas de la administración pública federal.

En esta tesitura, concluyo que no existe vulneración al principio de seguridad jurídica, pues el hecho de que no se haya reformado la LAASSP y derogado expresamente los artículos, generándose –en principio– una antinomia, no es motivo de inconstitucionalidad, sobre todo cuando en el caso el conflicto normativo se resuelve con la cláusula derogatoria prevista en el artículo segundo transitorio antes citado.

Con base en lo expuesto, coincido con la sentencia en el reconocimiento de validez del artículo 31, fracciones XXV y XXVI, de la LOAPF, pero con base en las consideraciones anteriormente expuestas.

Este voto se publicó el viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁶ **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**

"Artículo 24. La planeación, programación, presupuestación y el gasto de las adquisiciones, arrendamientos y servicios se sujetará a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables y los recursos destinados a ese fin se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueron destinados."

⁷ **Artículos Transitorios**

"Segundo. Se derogan todas las (sic) disposiciones que se opongan al presente decreto.

"...

"Vigésimo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondrá al titular del Ejecutivo Federal en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las adecuaciones de carácter reglamentario que, en su caso se requieran, para las compras consolidadas de la administración pública federal."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. FORMA PARTE DEL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, AL ESTAR RECONOCIDA EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, AUNQUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL NO HAGA REFERENCIA EXPRESA A DICHA CONSULTA.

IV. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. ES UN REQUISITO INELUDIBLE EN LA LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES PARA ASEGURAR LA PERTINENCIA Y CALIDAD DE TODAS LAS ACCIONES ENCAMINADAS A ASEGURAR EL PLENO GOCE DE SUS DERECHOS EN IGUALDAD DE CONDICIONES CON LAS DEMÁS PERSONAS.

V. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA CONSULTA PREVIA EN MATERIA DE DERECHOS DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, CUYA EXIGIBILIDAD SE ACTUALIZA CUANDO LAS ACCIONES ESTATALES OBJETO DE LA PROPUESTA AFECTEN LOS INTERESES Y/O DERECHOS DE ESOS GRUPOS.

VI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN REQUISITO PROCEDIMENTAL DE RANGO CONSTITUCIONAL, LO CUAL IMPLICA QUE SU OMISIÓN CONSTITUYE UN VICIO FORMAL, INVALIDANTE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y, CONSECUENTEMENTE, DEL PRODUCTO LEGISLATIVO.

VII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE



DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A ESE GRUPO VULNERABLE, POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE LA CONSULTA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 258, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL ARTÍCULO 42 BIS DEL CITADO ORDENAMIENTO, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 45).

VIII. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL HECHO DE QUE EL CONGRESO LOCAL HAYA REALIZADO REUNIONES DE TRABAJO CON ASOCIACIONES CIVILES Y ENTES PÚBLICOS PARA EL ANÁLISIS DE UNA POSIBLE REFORMA A LA LEY PARA LA PROTECCIÓN, INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO, NO COLMA EL REQUISITO DE LLEVAR A CABO UNA CONSULTA PREVIA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 258, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO).

IX. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 4, NUMERAL 3, DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, LA PARTICIPACIÓN DE ESTOS GRUPOS VULNERABLES DEBE SER PREVIA, PÚBLICA, ABIERTA Y REGULAR, ESTRECHA Y CON PARTICIPACIÓN PREFERENTEMENTE DIRECTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, ACCESIBLE, INFORMADA, SIGNIFICATIVA, CON PARTICIPACIÓN EFECTIVA Y TRANSPARENTE.

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DEL DECRETO NÚMERO 45 QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 42 BIS A LA LEY PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO, TODA VEZ QUE ESTE NUMERAL INCIDE SOBRE PERSONAS CON DISCAPACIDAD VISUAL, AL OBLIGAR QUE LOS EDIFICIOS E INSTALACIONES PÚBLICAS CUENTEN CON SEÑALIZACIONES EN LENGUAJE BRAILLE, A FIN DE CONOCER LA DENOMINACIÓN DE LA INSTITUCIÓN O UNIDAD ADMINISTRATIVA Y EL NOMBRE DE LA PERSONA TITULAR DE LA MISMA, ENTRE OTROS DATOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO



45 POR EL QUE SE ADICIONÓ EL ARTÍCULO 42 BIS A LA LEY PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DOCE MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD DE QUE NO SE PRIVE A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 258, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL ARTÍCULO 42 BIS DEL CITADO ORDENAMIENTO, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 45).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE DOCE MESES (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 258, POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL ARTÍCULO 42 BIS DEL CITADO ORDENAMIENTO, ADICIONADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 45).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del siete de junio de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES:

1. PRIMERO.—**Demanda inicial y normas impugnadas.** Mediante escrito recibido el trece de mayo de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de este Alto Tribunal y registrado el catorce siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión



Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno.

2. La promovente señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas al Congreso y al gobernador, ambos del Estado de México.

3. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

La Comisión accionante estima violentados los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y, V de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

4. **Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, la Comisión accionante adujo, esencialmente, lo siguiente:

El Decreto Número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México vulnera el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que establece el derecho a la consulta a dicho sector de la población.

Tras señalar el marco constitucional y convencional con relación al derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas en aquellos casos en los que alguna norma les afecte directamente, la Comisión promovente sostiene que el decreto combatido, al expedir la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México es inconstitucional, pues esta ley fue creada con la finalidad de promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de dicho grupo vulnerable.

Asimismo, la ley en mención está dirigida a personas con discapacidad, por lo que es innegable que, para ser constitucionalmente válida, ameritaba la realización de un ejercicio consultivo del grupo social, de conformidad con los estándares que se han desarrollado en la materia.



Agrega que no pasa desapercibido que del análisis del proceso legislativo se desprende que en la iniciativa presentada el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, se contó con la participación y apoyo de diversas instituciones públicas y privadas; sin embargo, no se precisó cuál fue su participación en el proceso de creación de la iniciativa en comento.

De esta manera la Comisión estima que el Congreso Local omitió respetar y garantizar el derecho humano de la consulta a las personas con discapacidad, toda vez que la actividad previamente mencionada no satisface las características de una consulta, de acuerdo con los criterios que ha establecido este Alto Tribunal.

Por tanto, la accionante considera que debe declararse la invalidez del Decreto Número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno.

5. Registro del expediente y turno del asunto. Mediante proveído de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número **84/2021**, y la turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.

6. Admisión de la demanda. Por acuerdo de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de México para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al Congreso Local para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada de la Gaceta del Gobierno estatal en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

7. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de México. Mediante escrito depositado el veintidós de junio de dos mil veintiuno a través del sistema Buzón



Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Carlos Felipe Fuentes del Río, en su carácter de representante legal del gobernador del Estado de México, compareció en representación del Poder Ejecutivo Local a rendir el informe correspondiente, en el que expresó lo siguiente:

Señala que el titular del Poder Ejecutivo Estatal participó en el proceso legislativo del decreto impugnado pero sólo como colaborador a efecto de darle vigencia a la norma aprobada por el órgano legislativo local.

Agrega que la promulgación de las leyes, acuerdos o decretos constituye una obligación y no una facultad, al constituir una formalidad del proceso legislativo.

Expone que en el decreto impugnado se propone el cambio y fomento del uso de diversos términos, así como la creación del Fondo Estatal para la Discapacidad a cargo del Instituto Mexiquense para la Discapacidad, con el objeto de brindar recursos para la inclusión de las personas con discapacidad.

Asimismo, se prevé la participación de distintas secretarías para fortalecer el apoyo interinstitucional con el Instituto Mexiquense para la Discapacidad y la creación del Registro Estatal de Discapacidad, el cual llevará una estadística de las personas con discapacidad.

Además, una vez publicadas las disposiciones, la Legislatura Local dispondrá su traducción a *braille*, a las lenguas originarias del Estado de México y proveerá lo necesario para su difusión.

Aduce que el único concepto de invalidez hecho valer por la Comisión accionante es infundado, pues el decreto combatido reviste la característica de público y contempla el acceso a medios y elementos que garantizan la accesibilidad de las personas discapacitadas y su participación.

8. Informe del Poder Legislativo del Estado de México. Mediante escrito depositado el dos de julio de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial y registrado el cinco siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, María Elizabeth Millán García, en su carácter de **presidenta**



del Poder Legislativo del Estado de México, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expuso lo siguiente:

Es infundado el concepto de invalidez planteado por la Comisión accionante, pues la ley expedida mediante el decreto impugnado reconoce el derecho a la consulta, ya que el marco normativo que contiene respeta el carácter perfeccionista de las medidas adoptadas por el Estado, pues se armoniza con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Además, contempla las garantías y derechos para las personas con discapacidad.

Adversamente a lo sostenido por la promovente, la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, no viola el principio de igualdad, pues aun y cuando **no consultó a las personas con discapacidad** acorde con el modelo social, la exposición de motivos y las porciones normativas están dirigidas específicamente a dicho grupo, en consecuencia, no existe desigualdad pues sitúa en un mismo supuesto a todas aquellas personas que tienen algún tipo de discapacidad.

Tampoco se realiza distinción alguna que tenga como objetivo homologar la discapacidad con la enfermedad; por el contrario, la ley busca que las personas en dicha situación puedan romper las barreras físicas y sociales del entorno desde diferentes ámbitos, fortaleciendo el marco jurídico en ese ámbito.

Por ello, en el cuerpo normativo se evitó el uso de vocabulario discriminatorio y procuró su armonización con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Señala que en cuanto a la omisión de realizar la consulta a las personas con discapacidad o grupos que los representen en el procedimiento legislativo de creación de la ley, no se verifica el supuesto previsto en el artículo 4.3 de la Convención mencionada, pues la ley combatida no consiste en la elaboración o aplicación de políticas públicas cuyo objetivo sea hacer efectiva la propia Convención, sino el reconocimiento de derechos y prestación de servicios para las personas con discapacidad.

Por otro lado, si bien el artículo 4.3 en mención prevé la obligación de consultar a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, lo cierto



es que no existe un parámetro específico a seguir, es decir, el proceso legislativo mexicano no prevé un mecanismo formal de consulta.

Por tanto, resultaba inviable implementar alguna estrategia para realizar la consulta, pues se corría el riesgo de instaurar alguna figura no regulada.

Aunado a lo anterior, un procedimiento de consulta interferiría con las facultades legislativas que tiene el Congreso del Estado de México.

Finalmente, menciona que en la aprobación del Decreto impugnado se observaron y agotaron todas las etapas legislativas que prevé la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado México, así como la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento del Congreso, ambas del Estado de México.

9. Pedimento del fiscal general de la República y manifestación de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento.

10. Cierre de instrucción. Mediante proveído de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, se decretó el cierre de instrucción en este asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDOS:

11. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ y 10,

¹ **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: ...

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



fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** impugna un Decreto por considerarlo contrario a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma Parte.

12. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada.

13. En el caso, el Decreto Número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, fue publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno.

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. ..."

² **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

³ **Acuerdo General 5/2013.**

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

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

⁴ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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



14. El plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del jueves quince de abril de dos mil veintiuno al viernes catorce de mayo del mismo año**, como se muestra en el siguiente calendario:

Abril 2021						
D	L	M	M	J	V	S
				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	

Mayo 2021						
D	L	M	M	J	V	S
						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					

15. En consecuencia, si la demanda promovida se recibió el **jueves trece de mayo de dos mil veintiuno** en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que **la acción es oportuna**.

16. TERCERO.—**Legitimación**. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

17. **Legitimación en la causa**. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

18. Esta acción de inconstitucionalidad se promovió en contra del Decreto Número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, por considerarlo violatorio del derecho de participación y consulta previa que tienen las personas con discapacidad, en aquellos casos en los que alguna norma les afecte directamente, por tanto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para presentar la acción de inconstitucionalidad.



19. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵ y 18 de su reglamento interno,⁶ otorgan a la persona en que recaiga la presidencia la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.

20. En ese sentido, obra en autos copia certificada del acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra, por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.

21. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

22. CUARTO.—**Causales de improcedencia.** Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte de oficio que se haya actualizado alguna. Por tanto, se procede al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

23. QUINTO.—**Estudio.** En su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, de forma general que el Decreto

⁵ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

"**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: **I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** ...

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, y, ..."

⁶ **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

"**Artículo 18.** **La presidencia** es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual **le corresponde ejercer,** de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y **su representación legal.**"



Número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno, vulnera el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que establece el derecho a la consulta estrecha y colaboración de dicho sector de la población.

24. Lo anterior, ya que dicho Decreto incide directamente en los derechos de las personas con discapacidad sin que se les hubiera consultado previamente, conforme a los estándares aceptados por este Alto Tribunal.

25. Ahora bien, para dar respuesta al concepto de invalidez en mención, es necesario dividir el estudio en dos apartados, el primero relacionado con los criterios que ha emitido este Tribunal Pleno al analizar la consulta a personas con discapacidad –lo que conforma el parámetro de constitucionalidad de este caso– y, una vez hecho lo anterior, en el segundo apartado se estudiará si el Decreto combatido es susceptible de afectar a las personas con discapacidad, lo que haría indispensable la consulta previa, y de ser el caso, se constatará si el Congreso del Estado de México llevó a cabo el procedimiento de consulta previa.

A. Consulta a personas con discapacidad.

26. A través de diversos precedentes [construidos a partir de la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017,⁷ así como la diversa 68/2018],⁸ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la

⁷ Fallada el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 20 de junio de 2017.

⁸ Fallada el 27 de agosto de 2019, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez del Decreto 1033, mediante el cual se reforman los artículos 11, fracción XVII, y 40, fracción I, de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San



obligación de consultar a las personas con discapacidad deriva expresamente del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁹ que refiere que en todos los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Parte, celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que los representan.

27. Si bien es cierto que el derecho a la consulta previa a las personas con discapacidad no se encuentra previsto expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni en ningún otro ordenamiento jurídico, también lo es que atendiendo al criterio actual de este Pleno¹⁰ y con base en el artículo 1o. constitucional, que reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte, es que el derecho de consulta en favor de las personas con discapacidad, reconocido en el diverso 4.3 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, forma parte del parámetro de regularidad constitucional, por lo que es deber de la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigilar que sea respetado por los Poderes Legislativos.

28. Así, para comprender a cabalidad la obligación de consulta a personas con discapacidad prevista en la Convención mencionada, resulta pertinente destacar algunas cuestiones del contexto en el que aquella surge, así como su

Luis Potosí, y se adiciona la fracción XVIII al referido artículo 11, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el 27 de julio de 2018. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra y el Ministro Pardo Rebolledo no asistió a la sesión.

⁹ "4.3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

¹⁰ Con base en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."



importancia en la lucha del movimiento de personas con discapacidad por exigir sus derechos.

29. En primer lugar, la razón que subyace a esta exigencia, consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda– y, en cambio, se favorezca un *modelo social* en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.

30. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad se encuentra estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención –artículo 3, inciso a)–, con su derecho de igualdad ante la ley –artículo 12– y a la participación –artículos 3, inciso c), y 29–.

31. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención, debido a que el proceso de creación de ese tratado internacional fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención fue el resultado de todas las opiniones ahí vertidas, por lo que se aseguró la calidad de la Convención y su pertinencia para las personas con discapacidad.

32. En esta tesitura, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás. Dicho de otro modo, **la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.**



33. Ahora bien, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,¹¹ determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esas personas.

34. En dicho precedente, se concluyó que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil y, más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

35. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**,¹² el Tribunal Pleno invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos al existir una ausencia absoluta de consulta a las personas con discapacidad. Así, se reconoció el deber convencional del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

36. En el citado asunto, se puntualizó que con anterioridad a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas

¹¹ Fallada el 18 de febrero de 2016, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del estudio de fondo de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular votos concurrentes.

¹² Fallada el 27 de agosto de 2019, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente en relación con los efectos. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



se pronunció respecto de la necesidad de consultar a grupos representativos de las personas con discapacidad sobre decisiones que les conciernen.¹³

37. Posteriormente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**¹⁴ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, como elementos mínimos para cumplir con la obligación de consultar a personas con discapacidad, establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a los niños y niñas con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

¹³ Observación General No. 5, adoptada el nueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

¹⁴ Fallada en sesión de 21 de abril de 2020, resuelta por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular votos concurrentes.



- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendibles de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el *braille* y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Además, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.

- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del procedimiento legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que las representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a



efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, entre otras.

• **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

38. Además, en los precedentes señalados se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

39. El Tribunal Pleno destacó que la consulta debe suponer un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad, que por lo general están marginados en la esfera política, por lo que es necesario que el órgano legislativo establezca previamente la manera en la que dará cauce a esa participación.

40. **En consecuencia, la consulta a personas con discapacidad constituye un requisito procedimental de rango constitucional**, lo cual implica que su omisión constituye un vicio formal, invalidante del procedimiento legislativo y, consecuentemente, del producto legislativo.

41. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2016,¹⁵ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo

¹⁵ Fallada el 20 de octubre de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



segundo y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, por la falta de consulta a personas con discapacidad.

42. Bajo las mismas consideraciones, el Pleno de este Tribunal falló la acción de inconstitucionalidad 176/2020,¹⁶ en la que ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

43. Asimismo, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 212/2020,¹⁷ 193/2020,¹⁸ 179/2020,¹⁹ 214/2020,²⁰ 131/2020 y su acumulada 186/2020,²¹ así como 18/2021,²² el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta

¹⁶ Fallada el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

¹⁷ Fallada el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

¹⁸ Fallada el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 17 de junio de 2020.

¹⁹ Fallada el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez de los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 14 de mayo de 2020.

²⁰ Fallada el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el 15 de mayo de 2020.

²¹ Fallada el 25 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de 11 votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 18 de mayo de 2020.

²² Fallada el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.



de consulta a las personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos preceptos de las Leyes de Educación de los Estados de Tlaxcala, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora, Puebla y Baja California, respectivamente.

44. Por su parte, el pasado veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 178/2020,²³ 239/2020,²⁴ 240/2020²⁵ y 291/2020,²⁶ donde declaró la invalidez de distintos preceptos de Leyes de Educación de los Estados de Jalisco, Guanajuato, Yucatán y Chiapas, respectivamente, al demostrarse la falta de consulta previa al momento de legislar sobre aspectos de educación especial e inclusiva que impactan en personas con discapacidad.

45. En suma, se puede considerar que **la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo** cuando se actualizan los estándares precisados.

46. Este criterio ha venido evolucionando, de manera que a partir de la acción de inconstitucionalidad 212/2020 –reiterada, por ejemplo en las diversas acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, 121/2019, así como 18/2021–, este Tribunal Pleno determinó que en el supuesto de que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos vulnerables que deben ser privilegiados con una consulta, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme

²³ Se declara la invalidez de los artículos 40, 41, 42 y del 45 al 49 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en relación con la educación inclusiva de personas con discapacidad.

²⁴ Declaró la invalidez de los artículos 77 al 91 de la Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, relacionado con educación especial y servicios de educación especial para persona adultas y formación para el trabajo.

²⁵ Se declaró la invalidez de los artículos del 73 al 76 y del 79 al 84 de la Ley de Educación del Estado de Yucatán.

²⁶ Donde se invalidaron los artículos del 70 al 74 y del 77 al 82, relacionados con la educación inclusiva y especial, de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Chiapas.



a los estándares adoptados por esta Suprema Corte. Por el contrario, **cuando los decretos o cuerpos normativos se dirijan específicamente y en forma integral a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalida todo el ordenamiento.**

B. Caso concreto.

47. Precisado lo anterior, debe analizarse si en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, se respetó el derecho a la consulta de personas con discapacidad, para lo cual debe determinarse: 1) Si las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad de la entidad; y, 2) En caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta.

1) ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a las personas con discapacidad?

48. Este Alto Tribunal considera que el Decreto Número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno, afecta los derechos de las personas con discapacidad del Estado de México, por lo que el Poder Legislativo Estatal se encontraba obligado a llevar a cabo la consulta en mención.

49. Mediante el decreto combatido se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, misma que en su contenido establece:

- Que tiene por objeto *promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas en situación de discapacidad, dentro de un marco de respeto, igualdad, dignidad, perspectiva de género y equiparación de oportunidades, para su plena inclusión y desarrollo en todos los ámbitos de la vida.*

- Las facultades de la o el titular del Poder Ejecutivo Estatal en materia de dicha ley.



- La denominación, objeto y patrimonio del Instituto Mexiquense para la Discapacidad, así como su integración y administración.
- Las atribuciones e integración del Consejo Consultivo del Instituto Mexiquense para la Discapacidad.
- Señala los lineamientos generales del Programa y el Registro Estatal de Discapacidad.
- Las acciones en materia de salud y asistencia social, de educación, de trabajo y rehabilitación ocupacional, de movilidad, tránsito y transporte, de comunicaciones, de facilidades arquitectónicas y urbanísticas, de cultura, recreación y deporte, de turismo accesible, de acceso a la justicia, y de libertad de expresión, opinión y acceso a la información, todas relativas a las personas en situación de discapacidad.
- Finalmente, los recursos jurídicos en caso de que las autoridades estatales y municipales no lleven a cabo las acciones que les corresponden.

50. Es decir, de la lectura a la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México impugnada, se desprende que regula aspectos relacionados directamente con la inclusión de las personas con discapacidad, para su plena inclusión y desarrollo en todos los ámbitos de la vida.

51. En ese sentido, la ley en mención establece las atribuciones que tendrá el representante del Poder Ejecutivo Estatal en cuestiones relacionadas con la inclusión de las personas con discapacidad; las generalidades del Registro Estatal de Discapacidad; aspectos relacionados con el Instituto Mexiquense para la Discapacidad, así como de la integración y facultades de su órgano consultivo; las acciones que deben tomarse para promover y garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad; y, los recursos con que se cuentan en caso de que las autoridades estatales y/o municipales no lleven a cabo las acciones contenidas en las recomendaciones que llegue a emitir el Instituto Mexiquense de Discapacidad o, en su caso, no se justifique el incumplimiento.



52. Como se advierte, la finalidad de la ley impugnada es que las personas con discapacidad puedan obtener plena inclusión a la sociedad y de fomentar su desarrollo en todos los ámbitos, pues basta de la lectura al decreto combatido para comprobar que las medidas establecidas inciden claramente en las personas con discapacidad.

53. En ese sentido, queda claro que la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México impacta **directamente en las personas con discapacidad**, de manera que era obligatorio consultarle a este grupo social para así tomar en cuenta sus necesidades reales y su visión sobre la forma en que se debe promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y libertades, pues de lo contrario el Estado estaría adoptando una postura unilateral sobre la inclusión de este sector, sin tomarlos en cuenta.

54. Por todo lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el Decreto Número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado el catorce de abril de dos mil veintiuno, sí es susceptible de impactar directamente en los derechos de las personas con discapacidad, por lo que era **exigible que se consultara a este sector de la sociedad en forma previa**.

2) ¿Se llevó a cabo una consulta a las personas con discapacidad?

55. Ahora, una vez que se dejó claro en el anterior apartado que las normas impugnadas sí son susceptibles de afectar los derechos de las personas con discapacidad es necesario analizar si se llevó a cabo una consulta estrecha a personas con discapacidad en forma previa a la emisión de la ley impugnada, de acuerdo con los estándares señalados en páginas precedentes.

56. La accionante señala que, del estudio del procedimiento legislativo que concluyó en el Decreto impugnado, se advierte que no se llevó a cabo la consulta estrecha y en colaboración de las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan, por lo que debe declararse la invalidez del Decreto en mención.

57. Al respecto, este Alto Tribunal considera **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la Comisión promovente, toda vez que el legislador local omitió



llevar a cabo el ejercicio consultivo correspondiente, por las consideraciones que en seguida se exponen.

58. De acuerdo con las constancias que integran el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad, se observa que en el procedimiento legislativo que dio lugar al Decreto controvertido, tuvieron lugar los siguientes hechos:

- El trece de agosto de dos mil diecinueve se presentó por parte del diputado José Antonio García García iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley para la Protección, Integración y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de México.

- El cinco de diciembre de dos mil diecinueve, se presentó por parte de la diputada Alicia Mercado Moreno iniciativa de proyecto de Decreto por el que se abroga la Ley para la Protección, Integración y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de México, y se crea la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México.

- Por razones de técnica legislativa y economía procesal, el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve, la Comisión Legislativa para la Atención de Grupos Vulnerables del Congreso del Estado de México, dictaminó las iniciativas presentadas el trece de agosto y el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, previamente mencionadas.

En dicho dictamen, se concluyó que era de aprobarse la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se **abroga** la Ley para la Protección, Integración y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de México y se **crea** la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, presentada por la diputada Alicia Mercado Moreno y se incorporaron las propuestas de la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley para la Protección, Integración y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de México, presentada por el diputado José Antonio García García.

- En sesión plenaria del Congreso del Estado de México, correspondiente al dieciséis de marzo de dos mil veintiuno, fue sometido a deliberación el dictamen



antes mencionado, concluyendo con su aprobación por unanimidad de setenta votos en lo general y en lo particular, por lo que se ordenó la remisión del Decreto al Poder Ejecutivo del Estado de México para su publicación.

- Finalmente, el catorce de abril de dos mil veintiuno fue publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el Decreto Número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México.

59. De lo relatado se corrobora que durante el proceso legislativo que originó el decreto impugnado, **no se realizó ninguna consulta a personas con discapacidad** de manera previa a la emisión del Decreto en mención.

60. Incluso, el **Poder Legislativo del Estado de México** fue puntual en señalar, al rendir su informe, que no se realizó la consulta previa a las personas con discapacidad de la entidad por diversas razones, entre ellas, porque no se actualizaba el supuesto establecido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en virtud de que la ley combatida no consiste en la elaboración o aplicación de políticas públicas cuyo objetivo sea hacer efectiva la propia Convención, sino que abordaba el reconocimiento de derechos y prestación de servicios para las personas con discapacidad.

61. Además, señaló que no existe un parámetro específico a seguir, es decir, el proceso legislativo mexicano no prevé un mecanismo formal de consulta y los instrumentos internacionales sobre el tema pueden resultar orientadores, pero no pueden normar el proceder de la Legislatura Local. De igual forma manifestó que un procedimiento de consulta interferiría con las facultades legislativas que tiene el Congreso del Estado de México.

62. Al respecto, el Poder Legislativo del Estado de México, en su informe expresó de manera textual, lo siguiente:

"En cuanto a la omisión por parte de esta potestad soberana a realizar una consulta a las personas con discapacidad o los grupos que los representan en el procedimiento legislativo de creación de la ley, es inexacto el argumento de la Comisión accionante, pues no se verifica el supuesto previsto en el artículo



4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que prevé tal obligación.

"En efecto, la ley impugnada no consiste en la elaboración o aplicación de políticas públicas cuyo objetivo sea hacer efectiva la propia Convención, sino el reconocimiento de derechos y prestaciones de servicios para las personas con discapacidad; lo cual, de suyo es una función que ejerce el Estado para proteger a la sociedad, por lo que la ley impugnada se emitió de acuerdo a las facultades conferidas a esta potestad soberana.

"Por otra parte, si bien el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prevé la obligación de consultar a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad, lo cierto es que no existe un parámetro específico a seguir.

"En esa tesitura, en cuanto al concepto de invalidez formulado en el sentido de que no se llevó a cabo el derecho a la consulta de las personas para la expedición de la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, resulta necesario precisar que el proceso legislativo mexicano no prevé un mecanismo formal de consulta.

"Por ende, resultaba inviable implementar alguna estrategia para tal fin, pues se corría el riesgo de instaurar alguna figura no regulada, que podría distorsionar la finalidad de tal referéndum; máxime que el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas no han emitido criterios en materia de participación legislativa, en consecuencia no existe obligación a cargo de este órgano soberano de cumplir con la exigencia que pretende atribuirle la Comisión accionante, máxime que la ley impugnada se armoniza con la Convención.

"...

"Ahora bien, desde esa óptica y a partir de las acepciones de la palabra 'consultar', es injustificada la necesidad, como señala la Comisión actora, de pedir opinión, consejo o parecer a las personas que padecen alguna discapacidad, para que expresen su punto de vista sobre la conveniencia de un aspecto



que corresponde a la conformación orgánica de las competencias locales, pues cualquiera que fuese el procedimiento de consulta, ello interferiría con las facultades legislativas de esta potestad.

"En consecuencia, como no se requiere de la opinión y mucho menos de una validación, para la asignación de una competencia a determinada autoridad el derecho de consulta previa a este grupo vulnerable no se encuentra previsto en forma expresa en la Constitución ni en una ley o reglamento específico.

"Por último, en relación con los términos en que se debe llevar a cabo esta consulta previa, se reitera que no existen los parámetros para ello; por lo tanto, mientras no exista una regulación específica, es cierto que los instrumentos internacionales sobre el tema pueden resultar orientadores para fijar ciertos requisitos mínimos, pero de ninguna manera puede normar el proceder de esta Legislatura, mientras no exista una regulación expresa del mecanismo de consulta.

"...

"Se reitera que el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas de ninguna manera implica que deba realizarse siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, pues con ello se llegaría al absurdo de tener que consultar para la emisión de cualquier ley o decisión en materia de discapacidad.

"Bajo esta línea argumentativa, el derecho a la consulta a un sector determinado como es el caso de las personas con discapacidad, implica al trabajo legislativo la incorporación de una minoría que ya cuenta con representación en la Legislatura, a través de las diversas fuerzas políticas, lo que de ninguna manera debe prevalecer, la minoría ante la mayoría, ya que se estarían otorgando privilegios en favor de este sector determinado de la población, que es minoritario.

"Cada entidad federativa, de manera necesaria debe de llevar a cabo sus atribuciones, a través de los órganos que las integran, en esa tesitura la soberanía popular se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Poderes de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, según lo dispuesto en el artículo 41 de la Carta Magna, resulta incuestionable, por lo tanto, a través del principio de representación se incorporan a todos los sectores de la población."



63. De la anterior transcripción, se puede advertir que el propio órgano legislativo admite que **no realizó la consulta previa a las personas con discapacidad**, toda vez que, a su parecer, no se encontraba obligada por no existir una regulación específica que regule de manera expresa el mecanismo de consulta.

64. Por tales particularidades, este Tribunal Pleno estima que la emisión del Decreto Número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno, **vulneró de manera directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.**

65. En consecuencia, en virtud que el Decreto impugnado se dirige específicamente y en forma integral a las personas con discapacidad, la falta de consulta lleva a **declarar su invalidez total.**

66. Lo anterior es así, ya que a través de dicho decreto se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, el cual contiene en su totalidad normas exclusivas y específicas que regulan los intereses y derechos de este sector de la población (personas con discapacidad).

67. Finalmente, no pasa desapercibido el hecho de que, con posterioridad a la entrega de los respectivos informes, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de México presentaron documentación en donde se aprecian listas de asistencia y minutas de trabajo en las que constan reuniones con grupos conformados por distintas asociaciones civiles y entes públicos, que se llevaron a cabo para el análisis de la entonces, *probable reforma de la Ley para la Protección, Integración y Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de México.*²⁷

²⁷ De fojas 556 a 620 y de 633 a 707. De dichas fojas se advierte que se llevaron a cabo reuniones del "**Grupo de trabajo de para el análisis y probable reforma de la Ley para la Protección, Integración y Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de México**" en los días 2, 9, 16, 23 y 30 de agosto; 6, 13, 20 y 27 de septiembre; 4, 11, 18 y 25 de octubre, todos del año dos mil diecinueve.



68. Sin embargo, ello no colma el requisito de llevar a cabo una consulta previa, pues tal y como se desarrolló en párrafos anteriores, este Tribunal Pleno ha establecido de manera muy puntual los parámetros que se deben cumplir al realizarse ésta.

69. Es decir, las reuniones de trabajo que se originaron del proceso de una probable reforma de la Ley para la Protección, Integración y Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Estado de México, no pueden estimarse como una consulta, pues ésta requiere ser: **previa, pública, abierta y regular, estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad, y accesible**, por tanto la simple participación de asociaciones civiles y entes públicos sobre una posible reforma no acreditan la participación de las personas con discapacidad.

70. Máxime que, como se señaló, al rendir su informe, el propio órgano legislativo local manifestó no haber realizado la multicitada consulta e incluso expuso que no se encontraba obligado a llevarla a cabo.

71. En consecuencia, por tales razones se declara la **invalidez del Decreto Número 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México**, publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno.

SEXTO.—Efectos.

72. **Invalidez por extensión.** El uno de abril de dos mil veintidós se publicó el Decreto Número 45 mediante el cual se adicionó el artículo 42 Bis a la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 42 Bis.

"Los edificios e instalaciones públicas deberán contar con señalizaciones en lenguaje braille, las cuales deberán incluir la denominación de la institución o unidad administrativa, el nombre de la persona titular de la misma, sus atribuciones y funciones, la dirección, y los números y correos electrónicos de contacto.



"Si el edificio contara con más dependencias dentro del mismo, cada una deberá contar con los mismos datos de identificación en la entrada de cada una de ellas."

73. Al respecto, se observa que dicho artículo incide sobre personas con discapacidad visual, al obligar que los edificios e instalaciones públicas cuenten con señalizaciones en lenguaje braille, a fin de conocer la denominación de la institución o unidad administrativa, el nombre de la persona titular de la misma, entre otros datos.

74. En ese sentido, se precisa que debe extenderse la invalidez de dicho decreto en virtud que, al formar parte de la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, cuya invalidez fue decretada por falta de consulta previa, conforme a lo manifestado en el considerando previo; no podría subsistir y tener vigencia el artículo adicionado de manera aislada.

75. En consecuencia, se declara **la invalidez del Decreto Número 45 por el que se adicionó el artículo 42 Bis a la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México**, publicado en la Gaceta del Gobierno de la citada entidad federativa el uno de abril de dos mil veintidós.

76. En razón de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

77. En ese sentido, toda vez que se declaró la invalidez del Decreto 258 por el que se expidió la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México y, por extensión, el Decreto Número 45 por el que se adicionó el artículo 42 Bis a la mencionada ley; con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno determina que **lo procedente es que los efectos de invalidez deben postergarse por doce meses.**



78. Lo anterior, con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente, hasta tanto el Congreso Local cumpla con los efectos vinculatorios precisados a continuación, lo que permitirá, incluso, la eficacia del derecho humano a la consulta a personas con discapacidad.

79. La declaración de invalidez no se limita a la expulsión del orden jurídico de la norma considerada inconstitucional, sino que conlleva la obligación por parte del Congreso Estatal para que, **dentro de los doce meses siguientes a la notificación que se le realice de los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada**, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en el considerando quinto, la consulta a las personas con discapacidad.

80. Dentro del mismo plazo, previa realización de la consulta señalada, deberá emitir la regulación correspondiente, en el entendido que la consulta deberá tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación del grupo vulnerable involucrado, en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México.

81. El plazo establecido, además, permite que no se prive a las personas con discapacidad, de los posibles efectos benéficos de la norma y, al mismo tiempo permite al Congreso del Estado de México atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor el Congreso Local pueda legislar, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realice la consulta en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Número 258, por el que se expide la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa



el catorce de abril de dos mil veintiuno y, por extensión, la del artículo 42 Bis del citado ordenamiento, adicionado mediante el Decreto Número 45, publicado en dicho medio de difusión oficial el primero de abril de dos mil veintidós, de conformidad con los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

TERCERO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de México, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar en los términos precisados en los considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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 de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez



Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 258, por el que se expide la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil veintiuno. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 42 Bis de la Ley para la Inclusión de las Personas en Situación de Discapacidad del Estado de México, adicionado mediante el Decreto Número 45, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de abril de dos mil veintidós. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de México. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

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 considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a las personas con



discapacidad, ese Congreso deberá legislar conforme a los parámetros fijados en esta sentencia.

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.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, con número de registro digital: 2006224.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 33/2015, 101/2016, 41/2018 y su acumulada 42/2018; 176/2020, 240/2020, 178/2020, 109/2016, 239/2020, 212/2020, 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020; 291/2020 y 18/2021 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas; 13 de diciembre de 2019 a las 10:25 horas; 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas; 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas; 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas; 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas; 29 de abril de 2022 a las 10:33 horas; viernes 08 de julio de 2022 a las 10:15 horas; 3 de junio de 2022 a las 10:09 horas; 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas; viernes 01 de julio de 2022 a las 10:08 horas y 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 32, Tomo I, julio de 2016, página 49; 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 77; 81, Tomo I, diciembre de 2020, página 5 y Undécima Época, Libros 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 273; 10, Tomo I, febrero de 2022, página 151; 11, Tomo I, marzo de 2022, página 275; 12, Tomo I, abril de 2022, página 303; 14, Tomo I, junio de 2022, página 123; 15, Tomo I, julio de 2022, páginas 71, 311, 395, 246, 159 y 1072; y 16, Tomo I, agosto de 2022, página 633, con números de registro digital: 26413, 29209, 29585, 30069, 30369, 30416, 30529, 30658, 30772, 30771, 30790, 30792, 30791, 30748 y 30847, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 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 10 de octubre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

IV. SALUBRIDAD GENERAL. FACULTAD CONCURRENTENTE ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LEGISLAR EN LA MATERIA.

V. SALUBRIDAD GENERAL. PARA PUNTUALIZAR CUÁLES SERÁN LOS SERVICIOS QUE SERÁN ORGANIZADOS Y OPERADOS POR LA FEDERACIÓN Y CUÁLES POR LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, DEBE ATENDERSE A LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 3 Y 13 DE LA LEY GENERAL DE SALUD.

VI. SALUBRIDAD GENERAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN COMPETENCIA EN LA MATERIA EN FUNCIÓN DE LO QUE DETERMINEN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN SU LEGISLACIÓN.

VII. SALUBRIDAD GENERAL. DEBE ENTENDERSE QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES PUEDEN REGULAR EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LA LEY GENERAL CONCEDE A LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.

VIII. SALUBRIDAD GENERAL. LA FEDERACIÓN TIENE FACULTADES PARA ESTABLECER NORMAS TÉCNICAS VINCULANTES PARA TODAS AQUELLAS



ENTIDADES FEDERALES O LOCALES QUE INTEGREN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD.

IX. SALUBRIDAD GENERAL. PARA DETERMINAR SI SE ACTUALIZA UNA INVASIÓN COMPETENCIAL EN LA MATERIA, ES NECESARIO DEFINIR PRIMERO, SI LA REGULACIÓN EN CUESTIÓN ENCUADRA DENTRO DE ALGUNO DE LOS SUPUESTOS QUE LA LEY GENERAL DE SALUD HA ENUNCIADO COMO PARTE DE LA SALUBRIDAD GENERAL Y, POSTERIORMENTE, VERIFICAR A QUÉ ORDEN CORRESPONDE, EN QUÉ MEDIDA Y SI NO EXISTEN MODULACIONES COMPETENCIALES EN ESE SUPUESTO.

X. PREVENCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDADES TRANSMISIBLES. SE CLASIFICA COMO PARTE DE LA SALUBRIDAD GENERAL.

XI. PREVENCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDADES TRANSMISIBLES. LA ORGANIZACIÓN, OPERACIÓN, SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS QUE SE REFIERAN A ELLO, CORRESPONDE A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

XII. PREVENCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDADES TRANSMISIBLES. EN EL CASO DE QUE UNA ENFERMEDAD TRANSMISIBLE ADQUIERA CARACTERÍSTICAS EPIDÉMICAS GRAVES A JUICIO DE LA SECRETARÍA DE SALUD, LAS AUTORIDADES CIVILES, LAS MILITARES Y LOS PARTICULARES ESTÁN OBLIGADOS A COLABORAR CON LAS AUTORIDADES SANITARIAS EN LA LUCHA CONTRA DICHAS ENFERMEDADES.

XIII. PREVENCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDADES TRANSMISIBLES. ASPECTOS QUE COMPRENDE EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LA MATERIA.

XIV. SALUBRIDAD GENERAL. LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA CONFIERE FACULTADES ADMINISTRATIVAS EXCEPCIONALES PARA ATENDER SITUACIONES EXTRAORDINARIAS QUE AFECTEN LA SALUBRIDAD DE LA NACIÓN Y DISPONE LA EXISTENCIA DE UN ÓRGANO ADMINISTRATIVO ESPECIALIZADO.



XV. CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL. LA LEY GENERAL DE SALUD LO CATALOGA COMO AUTORIDAD SANITARIA Y PREVÉ UNA REGULACIÓN MÍNIMA DE ÉSTE.

XVI. PREVENCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDADES TRANSMISIBLES. LA MERA INCLUSIÓN DEL USO DE CUBREBOCAS DENTRO DEL LISTADO DE MEDIDAS DE SEGURIDAD SANITARIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, NO CONTRAVIENE LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 119 DE LA LEY ESTATAL DE SALUD DE NUEVO LEÓN).

XVII. PREVENCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDADES TRANSMISIBLES. FACULTAD DE LA AUTORIDAD SANITARIA ESTATAL PARA DECLARAR COMO OBLIGATORIO EL USO DE CUBREBOCAS BAJO LA PERMANENCIA DE UNA EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR LA AUTORIDAD COMPETENTE Y PROVOCADA POR UNA ENFERMEDAD CONTAGIOSA (ARTÍCULO 129 BIS, PRIMER PÁRRAFO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DURANTE EL TIEMPO QUE PERMANEZCA LA EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR LA AUTORIDAD COMPETENTE, PROVOCADA POR UNA ENFERMEDAD CONTAGIOSA" Y "PERMANECERÁ VIGENTE HASTA QUE LA MISMA AUTORIDAD DECLARE OFICIALMENTE SU CONCLUSIÓN", DE LA LEY ESTATAL DE NUEVO LEÓN).

XVIII. PERSONAS CON DISCAPACIDAD. SUSTITUCIÓN DE LOS MODELOS DE PRESCINDENCIA Y MÉDICO-REHABILITADOR, POR EL MODELO SOCIAL DE INCLUSIÓN, DONDE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD ES IDENTIFICADA COMO UN SUJETO Y ACTOR DE DERECHOS CON PLENA AUTONOMÍA Y DIGNIDAD HUMANA.

XIX. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. EL HECHO DE QUE EL PROCURADOR ESTATAL DE LA DEFENSA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN HAYA ESTADO PRESENTE EN LA MESA DE TRABAJO DEL DICTAMEN DE LA NORMA IMPUGNADA, NO RESULTA SUFICIENTE PARA SATISFACER EL REQUISITO DE CONSULTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 129 BIS, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL", DE LA LEY ESTATAL DE SALUD DE NUEVO LEÓN).



XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN A REALIZAR LA CONSULTA RESPECTIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 129 BIS, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL", DE LA LEY ESTATAL DE SALUD DE NUEVO LEÓN).

XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 129 BIS, PÁRRAFOS PRIMERO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "DURANTE EL TIEMPO QUE PERMANEZCA LA EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR LA AUTORIDAD COMPETENTE, PROVOCADA POR UNA ENFERMEDAD CONTAGIOSA" Y "PERMANECERÁ VIGENTE HASTA QUE LA MISMA AUTORIDAD DECLARE OFICIALMENTE SU CONCLUSIÓN", Y SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y CON DISCAPACIDAD INTELECTUAL", DE LA LEY ESTATAL DE SALUD DE NUEVO LEÓN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 48/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 14 DE FEBRERO DE 2022. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: DANIELA CARRASCO BERGE.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día catorce de febrero de dos mil veintidós, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 48/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del Decreto 443, por el que se reformó la Ley Estatal de Salud, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el diez de febrero de dos mil veintiuno.

I. TRÁMITE

1. **Presentación del escrito.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal



el doce de marzo de dos mil veintiuno, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, "**CNDH**").

2. **Autoridades emisora y promulgadora.** Las autoridades respectivas son el Congreso del Estado de Nuevo León y el Gobernador Constitucional de dicha entidad federativa.

3. **Norma general cuya invalidez se demanda.** Se impugna el Decreto Número 443, por el que se reforman la fracción X del artículo 119 y el artículo 132 y se adicionan la fracción XI recorriéndose la actual fracción XI para ser la nueva fracción XII del artículo 119; y el artículo 129 Bis de la Ley Estatal de Salud (en adelante, "**Decreto 443**").

4. **Conceptos de invalidez.** En la demanda, la CNDH esgrime un único concepto de invalidez en contra del Decreto 443. Como preceptos constitucionales y convencionales que estima violados señala los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El órgano de protección de derechos humanos divide su demanda en tres partes y, en síntesis, argumenta lo siguiente:

4.1. En el primer apartado arguye que los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad (artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, y 9 de la Convención Americana) son prerrogativas para proteger a las personas frente a la autoridad estatal. Asevera que esto implica que el actuar de las autoridades debe estar perfectamente acotado mediante ley y para ello, las normas deben de ser claras y precisas para otorgar certeza a los ciudadanos y a las ciudadanas; señala, además, que la actividad legislativa sin sustento constitucional es arbitraria. En congruencia, continúa, los actos estatales deben estar rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de las personas.

4.2. En ese tenor, cierra la primera sección con un resumen de situaciones que estima son contrarias al derecho a la seguridad jurídica: (a) cuando la actuación por parte de cualquier autoridad estatal no está debidamente acotada conforme a la Constitución o sus leyes derivadas, (b) cuando la autoridad actúa



conforme a disposiciones legales que contradicen la Norma Fundamental y (c) cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de un ciudadano sin sustento.

4.3. En el segundo apartado, expone el parámetro competencial en referencia con la salubridad general. Éste comienza con un análisis del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal. La CNDH recupera las razones del Constituyente para justificar el dominio de la autoridad sanitaria sobre la salubridad, destacando la efectividad para hacer frente a contingencias.

4.4. Señala que la atribución anterior se fortaleció mediante la reforma al artículo 4o. constitucional, pues el precepto mandata a que sea una ley reglamentaria la que establezca las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, así como la concurrencia de la Federación y las entidades en materia de salubridad general. Como la Ley General de Salud se emitió en consecuencia, la CNDH estima que también forma parte del parámetro de regularidad aplicable.

4.5. En ese sentido, con apoyo en lo resuelto en la controversia constitucional 54/2009,¹ el órgano garante de derechos humanos enuncia cuáles son los distintos tipos de concurrencia, a saber, la normativa, la operativa y la de planeación. Sostiene que en materia de salubridad general existe una concurrencia operativa entre la Federación y las entidades federativas.²

4.6. Posteriormente, explica que, de la controversia constitucional antes citada, se extrae que pueden identificarse tres modalidades materialmente legislativas que orientan esta concurrencia en materia de salubridad: (a) la salubridad general que se reserva tanto legislativa como operativamente a la Federación, (b) la salubridad general cuya operación corresponde a las entidades, y (c) la salubridad local, operada y regida de conformidad con la legislación expedida por las entidades. Arguye que las materias de salubridad general son aquellas

¹ Resuelto en sesión de veintisiete de mayo de dos mil diez, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

² Además, cita la acción de inconstitucionalidad 146/2007, para resaltar cómo ahí se asienta que la Ley General de Salud establece una concurrencia entre la Federación y las entidades federativas y crea un Sistema Nacional de Salud. Al respecto, *cfr.* págs. 13 y 14 de la demanda.



que se encuentran en el artículo 3o. de la Ley General de Salud, y que las que éste no comprende son parte de la salubridad local.

4.7. Ahora bien, retoma el artículo 13 de la Ley General de Salud para profundizar sobre la distribución competencial. Si bien asevera que ambos apartados pueden ser regulados por la Federación, destaca que el apartado B es aquel que pueden operar las entidades federativas.³ También resalta que el Ejecutivo Federal puede emitir normas técnicas comunes a la salubridad general para asegurar la uniformidad en esta materia.

4.8. En el tercer apartado, señala que las normas son inconstitucionales ya que el legislador las emitió sin estar facultado para ello. Establece que, conforme al parámetro que expuso, las entidades federativas están inhabilitadas para legislar en materia de salubridad general, dentro de la cual se engloba la prevención y control de enfermedades transmisibles. Arguye que el hecho de que se haya establecido el uso de cubrebocas como una medida de seguridad sanitaria, que puede ser decretada como obligatoria por parte de la autoridad y sujeta a sanción por su incumplimiento, vulnera la facultad exclusiva de la Federación para legislar en la materia.

4.9. La CNDH señala que lo anterior se corrobora con la lectura sistemática del artículo 13, apartado B, de la Ley General de Salud. Si bien las entidades federativas pueden organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de servicios de salubridad general, no pueden reglamentarla. Además, argumenta que la legislación local obvia que la declaración de emergencias sanitarias es una situación que se vincula con lo que la Ley General de Salud denomina *acción extraordinaria en materia de salubridad general*. Resalta que la legislación general prevé que la acción extraordinaria en materia de salud incluye la actuación en caso de peligro de invasión de enfermedades transmisibles y será ejercida por la Secretaría de Salud a reserva de que las medidas que dicte sean sancionadas por el presidente de la República.

³ En el artículo 13, apartado B, fracción I, de la Ley General de Salud se hace referencia a la prevención y control de enfermedades transmisibles, al remitir al artículo 3, fracción XV.



4.10. Así, sostiene que el Congreso Local está inhabilitado para establecer medidas de seguridad que deban observarse durante una emergencia sanitaria provocada por una enfermedad contagiosa. En otras palabras, estima que el hecho de que el legislador local haya establecido el uso obligatorio de cubrebocas como medida sanitaria implica regular cómo deben prevenirse o controlarse enfermedades transmisibles y ésta es una atribución exclusiva de la autoridad federal.

4.11. En conclusión, arguye que el sistema estatal creado por el Decreto 443, que prescribe el uso de cubrebocas en emergencias sanitarias, es inconstitucional, por escapar a la esfera de regulación de la autoridad y vulnerar los derechos de seguridad jurídica y legalidad. Lo anterior, a pesar del reconocimiento que externa al legislador local por su afán de proteger la salud pública en un contexto de emergencia sanitaria.

5. **Auto de registro y turno.** Mediante acuerdo de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el registro de la acción de inconstitucionalidad a la que le correspondió el número **48/2021**, y turnó el expediente al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, para que fungiera como instructor.

6. **Auto de admisión.** Mediante acuerdo de diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Nuevo León, para que rindieran su informe; además, a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento que, en su caso, correspondiere y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, de considerarlo pertinente, formulara manifestaciones.

7. **Informe del Poder Ejecutivo Local.**⁴ En su informe, se señala que la intervención del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León se limitó a

⁴ Recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el treinta de abril de dos mil veintiuno. Suscribe el Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, el Lic. Homero Antonio Cantú Ochoa. Dicho funcionario está habilitado para representar al Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León conforme al artículo 44, fracciones XVII y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno.



promulgar el Decreto 443 y como en la demanda de la CNDH no se expone cuestionamiento alguno en su contra, no se pronunciará sobre los argumentos de invalidez.

8. **Informe del Congreso del Estado.**⁵ En su informe, el Congreso del Estado de Nuevo León argumenta que el Decreto 443 es válido. Luego de resumir la impugnación de la CNDH,⁶ esgrime los siguientes argumentos:

8.1. En primer lugar, argumenta que el Congreso del Estado de Nuevo León actuó dentro de la esfera competencial que le corresponde, y emitió leyes que se refieren a relaciones sociales que reclamaban ser jurídicamente reguladas. Además, sostiene que en el proceso legislativo se respetaron todos los lineamientos para garantizar la deliberación democrática, según han sido definidos por este Alto Tribunal.

8.2. En segundo lugar, señala que el uso de cubrebocas contribuye a la reducción del riesgo de contagio del SARS-CoV-2 (en adelante, "**COVID-19**"). Arguye que la reforma a la Ley Estatal de Salud estaba dirigida a tal fin, por ser de interés social y de orden público preservar la salud y la vida de la población de esa entidad.

8.3. En tercer lugar, señala que en términos de la Ley General de Salud, la prevención, control y combate de las enfermedades transmisibles forma parte de la salubridad general, por lo que corresponden realizarlas tanto a la Federación como a las entidades federativas. En efecto, continúa, la Constitución Federal señala una concurrencia legislativa entre ambos órdenes de gobierno, y no sólo una concurrencia administrativa. En apoyo, cita la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO

⁵ Recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el doce de mayo de dos mil veintiuno. Suscribe la presidenta de la LXXV Legislatura del H. Congreso del Estado de Nuevo León, la diputada Nancy Arely Olguín Díaz.

⁶ Cabe resaltar que el Congreso Local señala que la CNDH argumentó que, del análisis del proceso legislativo, se advertía que las personas con discapacidad no fueron consultadas. Sin embargo, esta síntesis es inexacta, ya que ese argumento no fue esgrimido por la CNDH.



FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. EL LEGISLADOR LOCAL TIENE COMPETENCIA PARA EMITIRLA."⁷

8.4. Agrega que el Consejo de Salubridad General, mediante acuerdo de diecinueve de marzo de dos mil veinte, calificó como grave y de atención prioritaria la epidemia causada por la COVID-19.

8.5. Finalmente, resalta que la Organización Mundial de la Salud (en adelante, "OMS") ha establecido que "el uso de mascarillas forma parte de un conjunto integral de medidas de prevención y control que pueden limitar la propagación de determinadas enfermedades respiratorias causadas por el virus, en particular, la COVID-19".⁸ Por tanto, las medidas que tomó Nuevo León son en beneficio de su sociedad y para proteger su interés en el derecho a la salud y a la vida.

9. Auto por el que se tienen rendidos los informes. En auto de ocho de junio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes solicitados y otorgó un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegatos.

10. Alegatos. Mediante escrito presentado el primero de julio de dos mil veintiuno, la CNDH formuló alegatos en la presente acción de inconstitucionalidad.

11. Opinión del fiscal general de la República. El fiscal general de la República no formuló pedimento alguno.

12. Manifestaciones de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. El consejero jurídico del Gobierno Federal no formuló opinión alguna.

13. Cierre de instrucción. Visto el estado procesal de los autos, el once de agosto de dos mil veintiuno, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero,

⁷ Tesis P./J. 19/2011. Consultable en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 8 y registro digital: 161231.

⁸ Informe del Congreso Local, pág. 19. Señalan como fundamento las "Recomendaciones sobre el uso de mascarillas en el contexto de la COVID-19", de la OMS.



de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Ministro instructor dictó auto de cierre de instrucción.

II. COMPETENCIA

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁰ así como en el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 de este Tribunal Pleno.¹¹ Ello es así, toda vez que la CNDH controvierte un decreto emitido por el Congreso de una entidad federativa y lo estima violatorio de los derechos de seguridad jurídica y legalidad, previstos tanto en la Constitución Federal como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

III. OPORTUNIDAD

15. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya publi-

⁹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

¹⁰ **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."

¹¹ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."



cado, en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnado.¹²

16. El Decreto 443 fue publicado el diez de febrero de dos mil veintiuno. En ese sentido, el plazo para su impugnación transcurrió del once de febrero al doce de marzo, ambos de dos mil veintiuno.

17. En el caso, la demanda se recibió el doce de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. Por tanto, cabe concluir que resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

18. A continuación, se analiza la legitimación del promovente, por ser un presupuesto indispensable para la acción.

19. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la CNDH a promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y de las entidades federativas, así como tratados internacionales, por vulnerar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, así como en los tratados internacionales de los que México es Parte.¹³

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 105. ...

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

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

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

¹³ **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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



20. Dado que en la demanda la CNDH impugnó el Decreto 443 por vulnerar los derechos de seguridad jurídica y legalidad, debe concluirse que **cuenta con legitimación** para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

21. Ahora bien, el artículo 11, en relación con el 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,¹⁴ establece que el promovente debe acudir al procedimiento a través de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, están facultados para representarlos. Asimismo, establece que se presumirá que la persona que acude goza de la representación legal, salvo prueba en contrario.

22. Suscribe la demanda de la acción de inconstitucionalidad María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la CNDH, el cual acredita con copia certificada del acuerdo de su designación emitido por el Senado de la República.

23. El artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos faculta a su presidenta a promover las acciones de inconstitucionalidad que correspondan.¹⁵ Así, debe concluirse que esta funcionaria **cuenta con la representación** del órgano legitimado para presentar la demanda.

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

¹⁴ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

¹⁵ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: ...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, ..."



V. PRECISIÓN DE LA LITIS

24. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁶ en relación con el diverso 73 del mismo ordenamiento,¹⁷ se precisa que, partiendo de una lectura integral de la demanda, la accionante cuestiona efectivamente la constitucionalidad del sistema que regula el uso de cubrebocas, integrado por los artículos 119, fracción XI, 129 Bis, 132 y segundo transitorio, adicionados a la Ley Estatal de Salud del Estado de Nuevo León, contenidos en el Decreto 443, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el diez de febrero de dos mil veintiuno.

25. Lo anterior, dado que si bien en ciertas partes de su argumentación, pareciera plantearse una impugnación genérica al Decreto Número 443, lo cierto es que, en su único concepto de invalidez cuestiona la regularidad constitucional de las disposiciones que prevén el uso obligatorio del cubrebocas como medida de seguridad sanitaria.

26. En consecuencia, no se considera que la CNDH cuestione la constitucionalidad de las reformas realizadas en el mismo Decreto a las fracciones X y XII del artículo 119, siendo que, en particular, la última de ellas sólo tuvo un cambio de numeración.¹⁸ Asimismo, no se considera que se cuestione el artículo primero transitorio que únicamente dispone la entrada en vigor del decreto, pues no guarda relación específica con el sistema que regula la medida sanitaria cuestionada.¹⁹

¹⁶ **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."

¹⁷ **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

¹⁸ **Artículo 119.** Son medidas de seguridad sanitaria las siguientes:

"...

"X. La prohibición de actos de uso;

"...

"XII. Las demás que con fundamento en esta ley y demás disposiciones jurídicas aplicables determine la autoridad sanitaria competente para evitar que se causen o continúen causando riesgos o daños a la salud."

¹⁹ **Primero:** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."



27. Para mayor claridad se transcriben los preceptos que se tienen por impugnados:

"Artículo 119. Son medidas de seguridad sanitaria las siguientes:

"...

"XI. El uso de cubreboca."

"Artículo 129 Bis. Durante el tiempo que permanezca la emergencia sanitaria declarada por la autoridad competente, provocada por una enfermedad contagiosa, la autoridad sanitaria podrá declarar obligatorio el uso del cubreboca para todas las personas, excepto para los menores de 2 años, y permanecerá vigente hasta que la misma autoridad declare oficialmente su conclusión.

"Las personas de 2 a 18 años de edad y con discapacidad intelectual no serán sujetos de sanción, pero la falta de uso del cubreboca será responsabilidad de los padres de familia, tutores, representantes legales o de quienes tengan a su cargo su guarda, custodia o cuidado.

"El uso del cubreboca será obligatorio en vías y espacios públicos o de uso común, en el interior de establecimientos ya sean de comercio, industria o servicios, centros de trabajo de cualquier ramo, centros comerciales, así como para usuarios, operadores y conductores de los servicios de transporte público o privado de pasajeros o de carga, previa determinación y aprobación de los respectivos lineamientos por parte de la secretaría.

"La violación a los preceptos de este artículo previo apercibimiento, será sancionada administrativamente por la autoridad sanitaria del Estado con auxilio o por medio de la fuerza pública y por los Municipios en forma concurrente en términos de esta ley y los reglamentos municipales.

"Las autoridades del Estado y de los Municipios se coordinarán a efecto de hacer cumplir las determinaciones de este artículo y demás que establece esta ley y en su caso sancionar su infracción y la correspondiente establecida en los reglamentos municipales."



"**Artículo 132.** Se sancionará con multa equivalente de hasta 20 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la violación a las disposiciones contenidas en los artículos 36, 37, 51, 59, 61, 101, 105 y 109 de esta ley. En el caso del artículo 129 BIS la sanción de multa será de hasta 5 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la cual se podrá conmutar por arresto administrativo hasta por 36 horas o por trabajo en favor de la comunidad hasta por 8 horas."

"Transitorios

"**Segundo:** Los Ayuntamientos tendrán un plazo de 10 días naturales contados a partir del día siguiente de la entrada en vigor del presente decreto, para que establezcan en sus Reglamentos de Policía y Buen Gobierno o de Justicia Cívica, según el caso, el uso obligatorio del cubreboca por parte de la población cuando así lo determine la autoridad sanitaria estatal, como la correspondiente sanción por la respectiva infracción a dicho precepto, en términos de lo establecido en el mismo."

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

28. Del informe del Ejecutivo Local, se desprende que éste señala que la CNDH no formuló cuestionamientos que se refirieran a la promulgación de la norma impugnada. Además, se resalta que ésa fue la única intervención que el gobernador del Estado de Nuevo León tuvo en relación con el Decreto 443, por lo que no hizo pronunciamientos sobre los argumentos de fondo.²⁰ Si bien lo anterior no se esgrime claramente como motivo de improcedencia, se da respuesta a sus manifestaciones.

29. La aseveración del Ejecutivo Local no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en la ley reglamentaria de la materia, pues al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emi-

²⁰ Informe del Ejecutivo Local, pág. 5.



sión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal.²¹

30. Por lo anterior, al no haberse planteado algún motivo de invalidez adicional, ni advertirse alguno de oficio por parte de esta Suprema Corte, procede estudiar la cuestión planteada.

VII. ESTUDIO DE FONDO

31. De la demanda se advierte que la CNDH impugna ciertos artículos contenidos en el Decreto 443 aduciendo que éstos, al prescribir el uso de cubrebocas en el caso de emergencias sanitarias, vulnera los derechos de seguridad jurídica y legalidad.²² Sostiene que la alegada contravención deriva de una invasión competencial de las facultades exclusivas de la Federación para legislar en materia de salubridad general; y en particular, en lo relativo a la prevención y control de enfermedades transmisibles y a la regulación de éstas en caso de emergencia.

32. Para dar respuesta a los planteamientos del promovente, en primer lugar **(A)**, se desarrollará el parámetro aplicable en torno a la competencia para regular la materia de salubridad general **(A.1)** y la prevención y control de enfermedades transmisibles **(A.2)**. En segundo lugar **(B)**, se analizarán los artículos impugnados del Decreto 443 a la luz de dicho parámetro.

A. Parámetro normativo en relación con la salubridad general, la prevención y control de enfermedades transmisibles y la atención de emergencias sanitarias.

²¹ Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 38/2010, de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.". Consultable en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419 y registro digital: 164865.

²² Escrito de demanda, pág. 23.



33. En este apartado se fijará el parámetro relativo a la distribución de competencias en materia de salubridad general, en los términos de la Constitución Federal, la Ley General de Salud y los precedentes de este Alto Tribunal (**A.1**). Posteriormente, se abordarán las disposiciones constitucionales y legales que atañen a la prevención y contagio de enfermedades transmisibles (**A.2**).

A.1. Distribución competencial en materia de salubridad general

34. A nivel constitucional, existen dos preceptos que disponen sobre la competencia para legislar en materia de salubridad. En primer lugar, el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal señala que el Congreso de la Unión está facultado para dictar leyes sobre salubridad general de la República.

35. En segundo lugar, mediante reforma de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se adicionó un cuarto párrafo al artículo 4o. constitucional para establecer que la ley definirá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme al diverso 73, fracción XVI. Como ha destacado este Alto Tribunal,²³ la reforma constitucional antes citada tenía un objetivo claro: contrarrestar la centralización en la materia.

36. En efecto, del proceso legislativo que dio lugar a la actual disposición constitucional, se desprende lo siguiente (énfasis añadido):

"La iniciativa que presentamos a esta honorable Cámara responde **al propósito de revertir el proceso centralizador que desde principios de siglo se iniciara en materia de salud y que ha llevado a que la Federación tome responsabilidades que pertenecen por su naturaleza a las jurisdicciones local y municipal**. La Ley Sanitaria ha desvirtuado el ámbito de la salubridad general, que concibió el Constituyente de Querétaro, y con los convenios de servicios coordinados de salud pública tradicionales, prácticamente se ha liquidado el carácter concurrente de la materia sanitaria.

"Por esas consideraciones, en la adición se previene que **la ley distribuirá entre la Federación y las entidades federativas las responsabilidades que en**

²³ Destacadamente, en la controversia constitucional 54/2009.



cuanto a la salubridad tocan a cada uno de los niveles de gobierno, sin menoscabo de que cada Estado, conforme a sus respectivas legislaciones y potencias, convenga con los Municipios que éstos participen activa y gradualmente en las actividades de salud ..."²⁴

37. En ese sentido, de una lectura conjunta de ambos preceptos, es plausible concluir que nuestra Norma Fundamental prescribe que la facultad para legislar en materia de salubridad general será concurrente entre la Federación y las entidades federativas, y que esta concurrencia deberá ser delineada mediante una ley secundaria.

38. Las disposiciones constitucionales antes mencionadas fueron reglamentadas a través de la Ley General de Salud. Del procedimiento legislativo que dio origen a este ordenamiento, se destaca que el fin primordial era dar cumplimiento al mandato del artículo 4o. constitucional, relativo a la repartición de competencias sanitarias entre la Federación y las entidades federativas.²⁵ En efecto, **lograr la participación de las entidades federativas en la materia de salud representó**

²⁴ Exposición de motivos de la reforma constitucional publicada el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres. En el mismo tenor, en el dictamen de la Cámara de Origen se establece lo siguiente: "Por otra parte, es de advertir que la reforma constitucionalmente propuesta, y más aún, los programas que al respecto adopte el Ejecutivo Federal, insertándolos en su Plan Nacional de Desarrollo, resultado del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tenderán, como señala la iniciativa presidencial, **no a crear un aparato burocrático nuevo, sino a integrar y coordinar las instituciones actualmente en función, para evitar duplicidades y contradicciones y revertir el actual proceso centralizador**, a fin de que la ley reglamentaria que al respecto se emita, distribuya entre la Federación y las entidades federativas, las responsabilidades que se refieran al trascendente aspecto de la salud que nos ocupa, sin menoscabo de que cada Estado, indica la propia iniciativa, convenga con sus Municipios para que éstos participen, activa y gradualmente, en las actividades de la salud.". Finalmente, en el dictamen de la Cámara Revisora se asienta que "Es importante resaltar **el esfuerzo por la descentralización** de la vida nacional que la propia iniciativa contempla. **Distribuir entre la Federación, Estados y Municipios, las responsabilidades que en cuanto a servicios de salud les corresponde**. El federalismo desde el punto de vista económico, y administrativo constituye la decisión descentralizadora del poder y de la riqueza que permite un desenvolvimiento regional o local más justo y equitativo. **Sólo puede aumentar su eficacia la administración pública en la medida en que éste permita una mayor participación de las autoridades locales en los problemas que le competen.**"

²⁵ Textualmente, en la exposición de motivos de quince de noviembre de mil novecientos ochenta y cuatro se establece lo siguiente: "Es pertinente destacar que el título segundo, en cumplimiento del artículo 4o. constitucional, reparte la competencia sanitaria entre la Federación y las entidades federativas, conforme a un criterio descentralizador."



un objetivo central del proceso. Incluso, en el dictamen de la Cámara de Origen se estableció que "para que dicha iniciativa tenga la eficacia legal correspondiente, será necesario que las Legislaturas Locales expidan leyes estatales que complementen, en las materias que les competan, las previsiones contenidas en la iniciativa que se dictamina."²⁶

39. Así, en el artículo 1o. de la Ley General de Salud, se explicita que su objeto incluye el establecimiento de la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.²⁷ En congruencia con ello, la descentralización se vuelve un eje transversal que permea en el ordenamiento. Ejemplificativamente, es posible desprenderlo de la articulación del Sistema Nacional de Salud,²⁸ cuya coordinación debe impulsar la desconcentración y descentralización de los servicios de salud.²⁹ También, se refleja en la inclusión de los gobiernos de las entidades federativas como autoridades sanitarias.³⁰

²⁶ Dictamen de la Cámara de Origen de catorce de diciembre de mil novecientos ochenta y tres. En el mismo sentido, en el dictamen de la Cámara Revisora, de veintiséis de diciembre de mil novecientos ochenta y tres, se estableció que: "[I]a Iniciativa tiene pues, el propósito expreso de definir las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecer no sólo la concurrencia de la Federación y de las entidades federativas en materia de salubridad general, sino también las fórmulas de coordinación y colaboración con todos los sectores de la población a efecto de satisfacer, igualmente, los postulados del artículo 25 constitucional ...".

²⁷ **Artículo 1o.** La presente ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social."

²⁸ **Artículo 5o.** El Sistema Nacional de Salud está constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud."

²⁹ **Artículo 7o.** La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta:

"...

III. Impulsar la desconcentración y descentralización de los servicios de salud; ..."

³⁰ **Artículo 4o.** Son autoridades sanitarias:

I. El presidente de la República;

II. El Consejo de Salubridad General;

III. La Secretaría de Salud; y,

IV. Los gobiernos de las entidades federativas, incluyendo el Gobierno del Distrito Federal."



40. Ahora bien, como ha sido señalado en precedentes de este Alto Tribunal,³¹ en el mismo procedimiento legislativo que dio origen a la Ley General de Salud se precisaron los distintos órdenes competenciales en relación con la salubridad, y a tenor literal, se asentó lo siguiente:

"... [S]e aprecia que en nuestro régimen jurídico **existen tres modalidades normativas** que deban formar parte de un todo sistemático: la salubridad general que se reserva la Federación y la salubridad general que corresponde, de manera coordinada con aquélla a las entidades federativas, y la salubridad local; esta última regida por la legislación que se expida en las entidades federativas y que abarcará la esfera municipal, según lo prevengan la propia legislación local y los bandos de policía y buen gobierno."³²

41. En la ley, la distribución citada se ve definida a partir de una lectura sistemática de sus artículos 3o. y 13. Por un lado, en el artículo 3o. se enuncian las materias que comprenden la salubridad general. Ilustrativamente, forman parte de ésta la atención médica, la atención materno-infantil, la salud visual, la salud auditiva, la asistencia social y la prevención y control de enfermedades transmisibles, entre otras.³³

³¹ Controversia constitucional 54/2009, pág. 76; este criterio también se sintetiza en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, págs. 114-115.

³² Exposición de motivos de quince de noviembre de mil novecientos ochenta y cuatro.

³³ "**Artículo 3o.** En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

"**I.** La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el artículo 34, fracciones I, III y IV, de esta ley;

"**II.** La atención médica;

"**II Bis.** La prestación gratuita de los servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para personas sin seguridad social.

"Para efectos del párrafo anterior, y en el caso de las entidades federativas que celebren acuerdos de coordinación en los términos del artículo 77 Bis 16 A de esta ley, los recursos que del artículo 25, fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal correspondan a dichas entidades, se entenderán administrados y ejercidos por éstas una vez que los enteren al fideicomiso a que se refiere el citado artículo 77 Bis 16 A, en los términos de los referidos acuerdos;

"**III.** La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud a los que se refiere el artículo 34, fracción II;

"**IV.** La atención materno-infantil;

"**IV Bis.** El programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas;

"**IV Bis 1.** La salud visual;

"**IV Bis 2.** La salud auditiva;



42. Por el otro, el artículo 13 concreta la división competencial en materia de salubridad general entre la Federación y las entidades federativas. En el apartado

"IV Bis 3. Salud bucodental;

"V. La planificación familiar;

"VI. La salud mental;

"VII. La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud;

"VIII. La promoción de la formación de recursos humanos para la salud;

"IX. La coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos;

"IX Bis. El genoma humano;

"X. La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país;

"XI. La educación para la salud;

"XII. La prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, sobrepeso, obesidad y otros trastornos de la conducta alimentaria, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo;

"XIII. La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre;

"XIV. La salud ocupacional y el saneamiento básico;

"XV. La prevención y el control de enfermedades transmisibles;

"XV Bis. El Programa Nacional de Prevención, Atención y Control del VIH/SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual;

"XVI. La prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes;

"XVI Bis. El diseño, la organización, coordinación y vigilancia del Registro Nacional de Cáncer;

"XVII. La prevención de la discapacidad y la rehabilitación de las personas con discapacidad;

"XVIII. La asistencia social;

"XIX. El programa para la prevención, reducción y tratamiento del uso nocivo del alcohol, la atención del alcoholismo y la prevención de enfermedades derivadas del mismo, así como la protección de la salud de terceros y de la sociedad frente al uso nocivo del alcohol;

"XX. El programa contra el tabaquismo;

"XXI. La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia;

"XXII. El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación;

"XXIII. El control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos;

"XXIV. El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en las fracciones XXII y XXIII;

"XXV. El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta ley;

"XXVI. El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células;

"XXVI Bis. El control sanitario de cadáveres de seres humanos;

"XXVII. La sanidad internacional;



A se señalan las atribuciones del Ejecutivo Federal, mientras en el B se detallan aquellas que corresponden a las entidades federativas, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales.

43. En ese tenor, el artículo 13 remite expresamente al diverso 3o. para puntualizar qué servicios de salubridad general serán organizados y operados por la Federación, y cuáles otros **corresponden a los gobiernos de las entidades federativas** como **autoridades sanitarias** y, por tanto, serán organizados, operados, supervisados y evaluados por ellas.³⁴

44. El artículo 13 deja ver la pretensión de participación de los dos órdenes de gobierno, pues reitera que la Federación debe promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas.³⁵ Además, refleja la corresponsabilidad de ambos, ya que les confiere facultades de vigilancia en relación con el cumplimiento del

"**XXVII Bis.** El tratamiento integral del dolor; y,

"**XXVIII.** Las demás materias que establezca esta ley y otros ordenamientos legales, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 4o. constitucional."

³⁴ "**Artículo 13.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

"**A.** Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

"...

"**II.** En las materias enumeradas en las fracciones I, III, XV Bis, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta ley, así como respecto de aquéllas que se acuerden con los gobiernos de las entidades federativas, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con las entidades de su sector; ...

"**B.** Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

"**I.** Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2, IV Bis 3, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta ley, de conformidad con las disposiciones aplicables; ..."

³⁵ "**Artículo 13.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente: ...

"**A.** ...

"**IV.** Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia; ..."



ordenamiento general.³⁶ Finalmente, dispone que la salubridad local es una materia que corresponde a las entidades federativas.³⁷

45. Este Alto Tribunal, tanto en Pleno como en Salas, ha tenido diversas oportunidades para precisar el alcance de la distribución competencial de la Ley General de Salud, por ejemplo:

45.1. En las controversias constitucionales 38/2005,³⁸ 40/2006³⁹ y 143/2008,⁴⁰ se discutieron conflictos entre los Municipios y las entidades federativas, así como entre éstos y la Federación, en relación con la participación de los Municipios en materia de salubridad general. Es destacable que, tanto en la controversia constitucional 38/2005 como en la 40/2006, se señaló la importancia de que diversos niveles de gobierno atendieran la salubridad general, aunque se reconoció que, en esta materia, los Municipios tienen competencia en función de lo que determinen las entidades federativas en su legislación,⁴¹ o en los convenios que éstas celebren con los Municipios.⁴²

³⁶ "Artículo 13. ...

"A. ...

"IX. Ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta ley y demás normas aplicables en materia de salubridad general; y,

"B. ...

"VI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables; y, ..."

³⁷ "Artículo 13. ...

"B. ...

"IV. Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen; ..."

³⁸ En esta controversia, se discutió sobre la materia de asistencia social, que está prevista en el artículo 3o., fracción XVIII, de la Ley General de Salud, y conferida a las entidades federativas, conforme al artículo 13, apartado B, fracción I. Fue resuelta por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión de nueve de diciembre de dos mil cinco.

³⁹ En esta controversia, se discutió sobre la verificación del servicio público de rastro que, entre otras cosas, se interpretó como parte del control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación, en términos del artículo 3o., fracción XXII, de la Ley General de Salud. Dicha atribución se confiere al Ejecutivo Federal conforme al artículo 13, apartado A, fracción I, de la misma ley. Fue resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de marzo de dos mil ocho.

⁴⁰ En esta controversia, de igual manera se discutió sobre el control sanitario de productos y servicios y su importación y exportación. Fue resuelta por el Tribunal Pleno en sesiones de nueve de febrero y diez de abril de dos mil doce.

⁴¹ Controversia constitucional 38/2005, págs. 69 y 79 y controversia constitucional 40/2006, pág. 53.

⁴² Controversia constitucional 143/2008, pág. 92.



45.2. En la acción de inconstitucionalidad 119/2008, este Tribunal Pleno se pronunció sobre medidas de protección de la salud de los no fumadores. En ese asunto, se estimó que como la organización, operación, supervisión y evaluación para prevenir, orientar, controlar y vigilar las enfermedades atribuibles al tabaquismo correspondía a los gobiernos de las entidades federativas, **entonces éstas tenían competencia legislativa al respecto.**⁴³ Lo anterior, porque "[s]i bien el artículo 13 de la Ley General de Salud no hace referencia a una facultad para legislar en esta materia, pues hace alusión a aspectos administrativos como prevención, orientación, control y vigilancia, **debe entenderse que también incluye una atribución para legislar al respecto,** porque si la Constitución Federal se refiere a una concurrencia legislativa entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad, no puede reducirse la cuestión a una concurrencia administrativa, en la que autoridades locales apliquen leyes federales. Por el contrario, debe entenderse que los legisladores locales pueden regular el ejercicio de las facultades que la ley general concede a las administraciones locales."⁴⁴

45.3. A su vez, en la controversia constitucional 54/2009, se partió de otro enfoque porque se discutió sobre el ámbito de aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas (en adelante, "**NOMs**") en una materia constitucionalmente concurrente.⁴⁵ Se argumentó que de la exposición de motivos que dio origen a la Ley General de Salud se podía inferir que la intención del legislador era que la salubridad general (independientemente de si se trata de la reservada a la Federación o la coordinada con las entidades federativas) pudiera ser regulada por NOMs, para que "el carácter concurrente no lleve a la desarticulación técnica,

⁴³ En ese entonces, fracción XIV del artículo 3o. de la Ley General de Salud y actualmente, fracción XII del mismo artículo, que debe ser leída de la mano con el artículo 13, apartado B, fracción I, de la citada ley.

⁴⁴ Resuelta en sesión de tres de septiembre de dos mil nueve, pág. 47.

⁴⁵ De hecho, cabe mencionar que, de las consideraciones, se desprende que se abandonaron expresamente razonamientos contenidos en el penúltimo párrafo del apartado IV del considerando séptimo, página 147 de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, sobre el ámbito de aplicación de las NOMs. Al respecto, *cfr.* el apartado "III. Aplicabilidad del precedente." de la controversia constitucional 54/2009, págs. 56 a 62. Además, *cfr.* apartado "V. Aplicabilidad de la Norma Oficial Mexicana en una materia constitucionalmente concurrente.", pág. 71.

⁴⁶ *Ibid.*, págs. 76-77.



científica y operativa de los servicios de salud".⁴⁶ En ese sentido, se concluyó que "la Federación puede establecer normas técnicas vinculantes para todas aquellas entidades, ya sean federales o locales, pero que integren el Sistema Nacional de Salud".⁴⁷ En consecuencia, ambos apartados del artículo 13 de la Ley General de Salud podrían ser regulados técnicamente por normas reglamentarias y oficiales.⁴⁸ Este criterio se retomó en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, estableciendo que las facultades enunciadas en el apartado B "son las que corresponde *operar* a las entidades con base en la normatividad expedida por la Federación".⁴⁹

45.4. Finalmente, cabe resaltar que en la acción de inconstitucionalidad 33/2010,⁵⁰ se discutió la regulación local de delitos contra la salud, en su modalidad de narcomenudeo. Entre otros aspectos, se concluyó que aunque los servicios de salubridad relativos a la prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos estuvieran conferidos en exclusiva a la Federación (en virtud de estar enunciados en el artículo 13, apartado A, de la Ley General de Salud), esta facultad se debía modular conforme a lo dispuesto en el apartado C del mismo precepto.⁵¹

46. Así, conforme al criterio vigente del Pleno, es posible argumentar que para determinar si se ha actualizado o no una invasión competencial en materia de salubridad, primero es necesario definir si la regulación en cuestión encuadra dentro de alguno de los supuestos que la Ley General de Salud ha enunciado como parte de la salubridad general. Posteriormente, se debe verificar a qué orden corresponde, en qué medida y si no existen modulaciones competenciales en ese supuesto (como sucede, por ejemplo, con el artículo 13, apartado C, de la Ley General de Salud) para arribar a una conclusión.

⁴⁷ *Ibid.*, págs. 78-79.

⁴⁸ *Ibid.*, pág. 79.

⁴⁹ Resueltas en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho, pág. 115.

⁵⁰ Resuelta en sesión de treinta de junio de dos mil once.

⁵¹ El apartado C del artículo 13 señala que corresponde tanto a la Federación como a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones y persecución de los delitos contra la salud.



A.2. Competencia para regular sobre enfermedades transmisibles

47. Por la materia que atañe al caso presente, es pertinente definir de antemano la distribución competencial en relación con las enfermedades transmisibles. Esto es así pues, tal como ha sido reseñado, la accionante considera que el establecimiento del uso obligatorio de cubrebocas como medida sanitaria por parte del Congreso Local, implica cómo deben prevenirse o controlarse enfermedades transmisibles, y ésta es, desde su perspectiva, una atribución exclusiva de la autoridad federal.

48. De la legislación general citada se extrae que la prevención y control de enfermedades transmisibles se clasifican como parte de la salubridad general, conforme a lo previsto en el artículo 3o., fracción **XV**, del ordenamiento.

49. Ahora bien, de una lectura del artículo 13, **apartado B**, fracción I, de la Ley General de Salud se desprende que **la organización, operación, supervisión y evaluación de la prestación de servicios de salubridad general que se refieran a la prevención y control de enfermedades transmisibles corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales**. Ello, pues en la fracción citada del precepto se hace una remisión expresa al artículo 3o., fracción **XV**, de la Ley General de Salud.

50. La disposición anterior se debe leer de manera sistemática con el título octavo de la Ley General de Salud, relativo a la prevención y control de enfermedades y accidentes; y, en particular, con las disposiciones de su capítulo II, sobre las enfermedades transmisibles. Así, en el artículo 134 del ordenamiento, se establece que **tanto** la Federación **como** las entidades tienen competencia para realizar actividades de **vigilancia epidemiológica**, de **prevención** y de **control** de enfermedades transmisibles, entre las que se incluyen influenza epidémica y otras infecciones agudas del aparato respiratorio.⁵²

⁵² **Artículo 134.** La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de las siguientes enfermedades transmisibles:

...

"II. Influenza epidémica, otras infecciones agudas del aparato respiratorio, infecciones meningocócicas y enfermedades causadas por estreptococos; ..."



51. En este capítulo también se establece que la Secretaría de Salud, en coordinación con las instituciones del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas, elaborará programas o campañas temporales o permanentes, para el control o erradicación de enfermedades transmisibles que constituyan un problema real o potencial para la salubridad general de la República.⁵³ Además, que la Secretaría de Salud deberá coordinar sus actividades con otras dependencias y entidades públicas, así como con los gobiernos de las entidades federativas, para la investigación, prevención y control de las enfermedades transmisibles.⁵⁴

52. El artículo 147 de la Ley General de Salud precisa que en el caso de que una enfermedad transmisible adquiera características epidémicas graves a juicio de la Secretaría de Salud, las autoridades civiles, militares y particulares están obligadas a colaborar con las autoridades sanitarias en la lucha contra la enfermedad de que se trate.⁵⁵ Y, de una manera congruente con el resto del ordenamiento, establece que la Secretaría de Salud puede emitir NOMs para el control de personas que se dediquen a trabajos o actividades mediante los que se pueda propagar alguna de las enfermedades transmisibles.⁵⁶ De hecho, esta disposición es una concreción de la regla prevista en el artículo 133 de la misma ley.⁵⁷ Lo anterior, pues dicha disposición faculta a la Secretaría de Salud para dictar NOMs relativas a la prevención y control de enfermedades, de manera general.

53. A título ilustrativo, la competencia de las entidades federativas para regular la prevención y control de enfermedades transmisibles fue recientemente estudiada por la Segunda Sala del Alto Tribunal. En las controversias constitucionales 72/2020 y 96/2020,⁵⁸ se retomó el artículo 13 de la Ley General de Salud

⁵³ Artículo 135 de la Ley General de Salud.

⁵⁴ Artículo 141 de la Ley General de Salud.

⁵⁵ **Artículo 147.** En los lugares del territorio nacional en que cualquier enfermedad transmisible adquiera características epidémicas graves, a juicio de la Secretaría de Salud, así como en los lugares colindantes expuestos a la propagación, las autoridades civiles, militares y los particulares estarán obligados a colaborar con las autoridades sanitarias en la lucha contra dicha enfermedad."

⁵⁶ Artículo 145 de la Ley General de Salud. La congruencia aludida deriva de lo previsto en el artículo 13, apartado A, fracción I, de la Ley General de Salud.

⁵⁷ Que es parte del título octavo, capítulo I de la Ley General de Salud.

⁵⁸ Resueltas en sesión de veinte de enero de dos mil veintiuno. Cabe analizar que, en aquellos precedentes, se analizaron **decretos emitidos por el titular del Poder Ejecutivo Local**, para **ordenar acciones**, en el **ámbito gubernamental**, para el combate y control del COVID-19.



y se subrayó que corresponde a las entidades federativas la organización, operación, supervisión y evaluación de la prestación de ciertos servicios de salubridad general, que comprenden los relativos a la prevención y el control de enfermedades transmisibles.⁵⁹ Posteriormente, con base en el artículo 134 de la misma ley, se reiteró la competencia de las entidades federativas para intervenir en su prevención y control.⁶⁰

54. De los asuntos citados destaca que se consideró que "el Congreso de la Unión **otorgó facultades a las entidades federativas** para que, en el ámbito de su competencia, puedan adoptar medidas que tengan como finalidad organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de servicios de salubridad general, llevar a cabo programas y acciones que en esa materia les competan y, de manera concreta, **para la vigilancia epidemiológica, así como de prevención y control de enfermedades transmisibles**".⁶¹

55. De lo expuesto, es plausible concluir que, en la materia de prevención y control de enfermedades transmisibles existe un sistema de distribución competencial complejo en el que participan tanto la Federación como las entidades federativas. Algunos aspectos de este sistema que vale la pena resumir incluyen que:

55.1. Las entidades tienen competencia para organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salud que se relacionen con dichas enfermedades. Como ha reconocido este Alto Tribunal –en particular en la acción de inconstitucionalidad 119/2008– la referencia a estos aspectos administrativos **implica una potestad legislativa, con el fin de respetar el mandato de concurrencia constitucional y para poder otorgar a las autoridades sanitarias locales un marco referencial de actuación**.⁶²

55.2. Tanto la Federación como las entidades pueden realizar actividades relacionadas con la prevención y control de las enfermedades transmisibles y vigilancia epidemiológica.

⁵⁹ Controversia constitucional 72/2020, párr. 55; controversia constitucional 96/2020, párr. 53.

⁶⁰ Controversia constitucional 72/2020, párr. 56; controversia constitucional 96/2020, párr. 55.

⁶¹ Controversia constitucional 72/2020, párr. 59; controversia constitucional 96/2020, párr. 58.

⁶² Acción de inconstitucionalidad 119/2008, págs. 46-47.



55.3. Existen obligaciones de actuación coordinada entre ambos órdenes de gobierno, que se desprenden por la prescripción de llevar a cabo de manera conjunta los programas de control y erradicación, así como las actividades de investigación.

55.4. Finalmente, hay aspectos de la materia de prevención y control de enfermedades transmisibles que son exclusivos de la Federación, como la facultad de emitir NOMs y decidir cuándo una enfermedad transmisible ha adquirido características epidémicas graves.

56. Ahora bien, la Constitución Federal también confiere ciertas facultades administrativas excepcionales para atender **situaciones extraordinarias que afecten la salubridad de la nación**, y dispone la existencia de un órgano administrativo especializado en salubridad general.

57. Específicamente, en el artículo 73, fracción XVI, base 1a., se prevé la existencia de un Consejo de Salubridad General, que depende directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría y cuyas disposiciones serán obligatorias en el país. A su vez, en el artículo 73, fracción XVI, base 2a., se señala que en el caso de epidemias de carácter grave, o peligro de invasión de enfermedades exóticas, la Secretaría de Salud tendrá la obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser sancionadas posteriormente por el presidente de la República.⁶³ Finalmente, la

⁶³ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

"1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

"2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

"3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

"4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las



base 3a. del mismo precepto dispone que la autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por todas las autoridades del país. Estas bases forman parte del texto original de la Constitución de 1917, y de las tres enunciadas previamente, sólo la 2a. ha sido reformada para actualizar la denominación de la secretaría a que se refiere.⁶⁴

58. Del discurso del diputado José M. Rodríguez, se desprende que estas disposiciones, entre otras cosas, buscaban atender el riesgo de "enfermedades exóticas epidémicas" pues, "en un momento dado pueden atacar grandes porciones de la República, interrumpir de modo completo el tráfico y las relaciones interiores de Estado a Estado y las internacionales".⁶⁵ En ese sentido, "para la lucha contra estas enfermedades ... la práctica ha enseñado que solamente se ha obtenido resultado cuando personal directamente organizado y, por así decirlo, municionado, pertrechado y guiado por el Consejo de Salubridad ha sido el encargado de la campaña."⁶⁶ Además, se extrae que la justificación para señalar que la autoridad sanitaria será ejecutiva y que las autoridades administrativas no pudieran oponerse a sus disposiciones, es evitar el riesgo de que "esta facultad sea disminuida o modificada con los vaivenes de la política".⁶⁷

59. Los preceptos anteriores también se reglamentan en la Ley General de Salud. El ordenamiento cataloga al Consejo de Salubridad General como una de las autoridades sanitarias.⁶⁸ También, enuncia su estructura orgánica básica y algunas de sus competencias, entre las que resalta el adicionar las listas de enfermedades

adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan."

⁶⁴ Decreto por el que se reforman los artículos 29, 73, 90, 92, 93, 95, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de agosto de dos mil siete.

⁶⁵ Discurso del Dip. José M. Rodríguez, en sesión de dieciocho de enero de mil novecientos diecisiete. Consultable en Castañón, Jesús y Morales Jiménez, Alberto, "50 Discursos Doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana 1916-1917. Notas biográficas y efemérides.", Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, págs. 295-307.

⁶⁶ Ídem.

⁶⁷ Ídem.

⁶⁸ Artículo 4, fracción II, de la Ley General de Salud.



transmisibles prioritarias (artículo 17, fracción II, de la Ley General de Salud).⁶⁹ En suma, la legislación general prevé una regulación mínima de dicho consejo, y le delega la definición de su organización y funcionamiento (artículo 16 de la Ley General de Salud).

60. A su vez, de su regulación interna, destaca que el Consejo ha determinado que le corresponde aprobar y publicar en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria en los casos de **enfermedades graves que sean causa de emergencia o atenten contra la seguridad nacional**, por iniciativa propia o a solicitud por escrito de instituciones nacionales especializadas en la en-

⁶⁹ **Artículo 15.** El Consejo de Salubridad General es un órgano que depende directamente del presidente de la República en los términos del artículo 73, fracción XVI, base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Está integrado por un presidente que será el secretario de Salud, un secretario y trece vocales titulares, dos de los cuales serán los presidentes de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía, y los vocales que su propio reglamento determine. Los miembros del Consejo serán designados y removidos por el presidente de la República, quien deberá nombrar para tales cargos, a profesionales especializados en cualquiera de las ramas sanitarias."

Artículo 17. Compete al Consejo de Salubridad General:

I. Dictar medidas contra el alcoholismo, venta y producción de sustancias tóxicas, así como las que tengan por objeto prevenir y combatir los efectos nocivos de la contaminación ambiental en la salud, las que serán revisadas después por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan;

II. Adicionar las listas de establecimientos destinados al proceso de medicamentos y las de enfermedades transmisibles prioritarias y no transmisibles más frecuentes, así como las de fuentes de radiaciones ionizantes y de naturaleza análoga;

III. Opinar sobre programas y proyectos de investigación científica y de formación de recursos humanos para la salud;

IV. Opinar sobre el establecimiento de nuevos estudios profesionales, técnicos, auxiliares y especialidades que requiera el desarrollo nacional en materia de salud;

V. Elaborar el Compendio Nacional de Insumos para la Salud;

VI. Participar, en el ámbito de su competencia, en la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud;

VII. Rendir opiniones y formular sugerencias al Ejecutivo Federal tendientes al mejoramiento de la eficiencia del Sistema Nacional de Salud y al mejor cumplimiento del programa sectorial de salud;

VII Bis. Proponer a las autoridades sanitarias el otorgamiento de reconocimientos y estímulos para las instituciones y personas que se distingan por sus méritos a favor de la salud; y, (sic)

VIII. Analizar las disposiciones legales en materia de salud y formular propuestas de reformas o adiciones a las mismas; y,

IX. Las demás que le correspondan conforme a la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley."



fermedad, que sean acreditadas por el Consejo, en la que se justifique la necesidad de atención prioritaria.⁷⁰

61. Por otro lado, la Ley General de Salud denomina **acción extraordinaria en materia de salubridad general** a la facultad prevista en el artículo 73, fracción XVI, base 2a., de la Constitución Federal. En su artículo 13, apartado A, fracción V, se señala que es una atribución que corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Salud. Se precisa que dicha acción se ejercerá para "prevenir y combatir daños a la salud", ocasionados por, entre otras, epidemias de carácter grave y peligro de invasión de enfermedades transmisibles.⁷¹ Además, se prevé que es facultad del Ejecutivo Federal establecer mediante decreto las regiones amenazadas y fijar la temporalidad del ejercicio de esta acción.⁷²

62. Por último, se señala que cuando la Secretaría de Salud ejerza esta acción, deberá integrar, capacitar y actualizar permanentemente brigadas especiales que actuarán bajo su dirección y responsabilidad.⁷³ En esta circunstancia, algunas de las facultades que se le atribuyen comprenden encomendar a las

⁷⁰ Artículo 9, fracción XVII, del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General.

⁷¹ **Artículo 181.** En caso de epidemia de carácter (sic)grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, la Secretaría de Salud dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, a reserva de que tales medidas sean después sancionadas por el presidente de la República."

⁷² **Artículo 183.** En los casos a que se refieren los artículos anteriores, el Ejecutivo Federal podrá declarar, mediante decreto, la región o regiones amenazadas que quedan sujetas, durante el tiempo necesario, a la acción extraordinaria en materia de salubridad general.

"Cuando hubieren desaparecido las causas que hayan originado la declaración de quedar sujeta una región a la acción extraordinaria en materia de salubridad general, el Ejecutivo Federal expedirá un decreto que declare terminada dicha acción."

⁷³ **Artículo 184.** La acción extraordinaria en materia de salubridad general será ejercida por la Secretaría de Salud, la que deberá integrar y mantener permanentemente capacitadas y actualizadas brigadas especiales que actuarán bajo su dirección y responsabilidad y tendrán las atribuciones siguientes:

I. Encomendar a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los profesionales, técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud, el desempeño de las actividades que estime necesarias y obtener para ese fin la participación de los particulares;

II. Dictar medidas sanitarias relacionadas con reuniones de personas, entrada y salida de ellas en las poblaciones y con los regímenes higiénicos especiales que deban implantarse, según el caso;



autoridades de diversos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) el desempeño de las actividades que estime necesarias (artículo 184, fracción I). Aunado a ello, la Ley General de Salud habilita a la Secretaría de Salud para determinar sus propias atribuciones con el fin de hacer frente a las emergencias (artículo 184, fracción V).

63. De lo expuesto, se extrae que la atención de emergencias sanitarias, a nivel nacional, corresponde tanto al Consejo de Salubridad General como a la Federación, a través de la Secretaría de Salud. Lo anterior, con el fin de lograr una acción uniforme para hacer frente a dicha situación.

64. Sin embargo, tal potestad no implica que las facultades de las entidades federativas para regular la prevención y control de enfermedades transmisibles queden *suspendidas* o *eliminadas* durante la existencia de una emergencia sanitaria, ni que las autoridades estatales únicamente puedan actuar en las actividades encomendadas por la Secretaría de Salud.

65. Así, en un contexto de emergencia sanitaria derivada de una enfermedad transmisible, este Tribunal Pleno considera que la competencia de las entidades federativas conforme a la Ley General de Salud permanece únicamente sujeta a un mandato de no contradicción, esto es, siempre y cuando no se contravenga con su ejercicio lo previsto por la propia Ley General de Salud, las NOMs respectivas o los acuerdos emitidos tanto por el Consejo de Salubridad General como por la Secretaría de Salud.

66. Esta Suprema Corte sostiene que la única lectura armónica que permite salvaguardar tanto las facultades de las entidades federativas, como la acción unitaria requerida en una emergencia sanitaria, es aquella que se orienta hacia la coordinación en los términos descritos con anterioridad.

"III. Regular el tránsito terrestre, marítimo y aéreo, así como disponer libremente de todos los medios de transporte de propiedad del Estado y de servicio público, cualquiera que sea el régimen legal a que estén sujetos éstos últimos;

"IV. Utilizar libre y prioritariamente los servicios telefónicos, telegráficos y de correos, así como las transmisiones de radio y televisión; y,

"V. Las demás que determine la propia secretaría."



67. Por tanto, partiendo de una lectura integral de la Constitución Federal, especialmente del artículo 124, cabe concluir que cuando las entidades federativas legislen dentro del ámbito de sus competencias previstas en los artículos 13, apartado B, fracción I y 134 (especialmente su fracción II)⁷⁴ de la Ley General de Salud, la regulación resultará válida en tanto no contravenga de manera frontal lo previsto por la Ley General de Salud, las NOMs o los acuerdos tomados por la Federación en un contexto de acciones extraordinarias en materia de salubridad general.

B. Análisis de constitucionalidad del Decreto 443

B.1. Análisis del concepto de invalidez planteado

68. A la luz de lo expuesto, procede resolver la cuestión jurídica planteada y evaluar si se invade la competencia de la Federación para regular en materia de salubridad general, particularmente, en lo que concierne a emergencias sanitarias o a la prevención y control de enfermedades transmisibles.

69. En síntesis, mediante el Decreto 443 se agrega el uso de cubrebocas como una medida de seguridad sanitaria en la entidad federativa (artículo 119).

70. Adicionalmente, se prevé que durante el tiempo que permanezca una emergencia sanitaria declarada por la *autoridad competente*, provocada por una enfermedad contagiosa, la *autoridad sanitaria* podrá declarar el uso obligatorio de cubrebocas para todas las personas, excepto los menores de dos años, hasta que la *misma autoridad* declare su conclusión (artículo 129 Bis, primer párrafo). Además, que los menores de 2 a 18 años y las personas con discapacidad intelectual no serán sujetos de sanción, pero la falta de uso del cubrebocas será responsabilidad de los padres de familia, tutores, representantes legales o

⁷⁴ Reiterado en su literalidad:

"**Artículo 134.** La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizarán actividades de vigilancia epidemiológica, de prevención y control de las siguientes enfermedades transmisibles:

"...

"II. Influenza epidémica, otras infecciones agudas del aparato respiratorio, infecciones meningocócicas y enfermedades causadas por estreptococos; ..."



de quienes tengan a su cargo la guarda, custodia o cuidado (artículo 129 Bis, segundo párrafo).

71. Se señala que el uso de cubrebocas será obligatorio en vías y espacios públicos o de uso común, en el interior de establecimientos ya sean de comercio, industria o servicios, centros de trabajo de cualquier ramo, centros comerciales, así como para usuarios, operadores y conductores de los servicios de transporte público o privado de pasajeros o de carga, previa determinación y aprobación de los respectivos lineamientos por parte de la Secretaría de Salud local (artículo 129 Bis, tercer párrafo).

72. Se precisa que la violación al artículo, previo apercibimiento, será sancionada administrativamente por la autoridad sanitaria del Estado con auxilio o por medio de la fuerza pública y por los Municipios en forma concurrente en términos de la Ley Estatal de Salud y los reglamentos municipales. En efecto, se establece que las autoridades estatales y municipales se coordinarán a efecto de hacer cumplir las determinaciones de ese precepto y, en su caso, sancionar su infracción y la correspondiente establecida en los reglamentos municipales (artículo 129 Bis, párrafos cuarto y quinto).

73. A su vez, el artículo 132 señala que el incumplimiento al diverso 129 Bis podrá sancionarse con una multa de hasta cinco veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la cual se podrá conmutar por arresto administrativo hasta por treinta y seis horas o por trabajo en favor de la comunidad hasta por ocho horas.

74. La disposición transitoria precisa que los Ayuntamientos tendrán un plazo de diez días naturales contados a partir del día siguiente a la entrada en vigor del Decreto 443 para incluir en sus reglamentos de policía y buen gobierno, o de justicia cívica, según sea el caso, el uso obligatorio del cubrebocas por parte de la población cuando así lo determine la autoridad sanitaria estatal, como la correspondiente sanción por la respectiva infracción a dicho precepto, en términos de lo establecido en el mismo (segundo transitorio).

75. Ahora bien, el planteamiento que la CNDH formula en contra del Decreto 443 es **infundado** por las razones que se exponen a continuación.



76. En primera instancia, este Tribunal Pleno no advierte que la medida sanitaria adicionada mediante el artículo 119 de la Ley Estatal de Salud, "uso de cubreboca", apreciada de manera individual, invada las competencias de la Federación. Para mayor claridad, se transcribe la porción analizada:

"Artículo 119. Son medidas de seguridad sanitaria las siguientes:

"...

"XI. El uso de cubreboca; y, ..."

77. Conforme al parámetro expuesto, las entidades federativas tienen una habilitación para legislar en materia de salubridad general y son las principales responsables por lo que hace a la regulación de la salubridad local. En ese sentido, si la finalidad de las medidas de seguridad sanitaria es proteger la salud de la población, su mera inclusión en los ordenamientos locales no es, en sí misma, una contravención a los límites de su potestad legislativa. Más bien, es un ejercicio necesario de la misma, tomando en cuenta las necesidades específicas de la entidad federativa.

78. En efecto, la posibilidad de que las entidades federativas prevean medidas de seguridad sanitaria se corrobora de una lectura del artículo 403 de la Ley General de Salud, pues éste señala que tanto la Federación como los gobiernos de las entidades, en el ámbito de sus competencias, pueden ordenarlas o ejecutarlas. La ley general incluso habilita la posibilidad de que participen tanto los Municipios como las autoridades de las comunidades indígenas, conforme a los convenios que celebren con los gobiernos de las entidades federativas, así como en los términos de las leyes locales.⁷⁵

79. Así, después de señalar en el artículo 403 que las entidades federativas son competentes para ordenar y ejecutar medidas de seguridad, el artículo 404

⁷⁵ **Artículo 403.** Son competentes para ordenar o ejecutar medidas de seguridad, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias. "La participación de los Municipios y de las autoridades de las comunidades indígenas estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales."



ofrece **un listado enunciativo** de medidas de seguridad sanitaria, remitiendo **a las demás de índole sanitaria que determinen las autoridades sanitarias competentes**.⁷⁶

80. Sin entrar al análisis de los méritos propios de la medida en particular, vale la pena destacar que la OMS ha señalado que, en general, el uso de cubrebocas es parte de un paquete comprehensivo de medidas para limitar la propagación de enfermedades virales respiratorias.⁷⁷ Esta organización también asentó que existen estudios de la gripe, el síndrome gripal y las infecciones por coronavirus humanos que indican que el uso de cubrebocas puede prevenir "la propagación de gotículas infecciosas de una persona infectada sintomática (control de fuentes) a otras personas ...".⁷⁸

81. De esta forma, la mera inclusión del uso de cubrebocas dentro del listado local de medidas de seguridad sanitaria no contraviene las facultades exclusivas de la Federación. Al contrario, representa una manifestación de la facultad de las entidades federativas para prevenir y controlar enfermedades transmisibles, de acuerdo con los artículos 13, apartado B, fracción I y 134 de la Ley General de Salud. Además, tampoco se observa que, como parte de sus facultades exclusivas, la Federación haya decidido agotar en la Ley General de Salud o en alguna otra norma de carácter técnico, las medidas sanitarias disponibles para los gobiernos de las entidades federativas.⁷⁹

82. A su vez, el artículo 129 Bis regula las condiciones de aplicación de la medida de seguridad sanitaria analizada. Para mayor claridad, se transcribe el artículo analizado:

"Artículo 129 Bis. Durante el tiempo que permanezca la emergencia sanitaria declarada por la autoridad competente, provocada por una enfermedad

⁷⁶ **"Artículo 404.** Son medidas de seguridad sanitaria las siguientes: ...

"XIII. Las demás de índole sanitaria que determinen las autoridades sanitarias competentes, que puedan evitar que se causen o continúen causando riesgos o daños a la salud."

⁷⁷ OMS, "Recomendaciones sobre el uso de mascarillas en el contexto de la COVID-19. Orientaciones provisionales al cinco de junio de dos mil veinte", pág. 1.

⁷⁸ OMS, "Uso de mascarillas en el contexto de la COVID-19. Orientaciones provisionales al primero de diciembre de dos mil veinte", pág. 9.

⁷⁹ Véase *supra*, párrafo 76.



contagiosa, la autoridad sanitaria podrá declarar obligatorio el uso del cubreboca para todas las personas, excepto para los menores de 2 años, y permanecerá vigente hasta que la misma autoridad declare oficialmente su conclusión.

"Las personas de 2 a 18 años de edad y con discapacidad intelectual no serán sujetos de sanción, pero la falta de uso del cubreboca será responsabilidad de los padres de familia, tutores, representantes legales o de quienes tengan a su cargo su guarda, custodia o cuidado.

"El uso del cubreboca será obligatorio en vías y espacios públicos o de uso común, en el interior de establecimientos ya sean de comercio, industria o servicios, centros de trabajo de cualquier ramo, centros comerciales, así como para usuarios, operadores y conductores de los servicios de transporte público o privado de pasajeros o de carga, previa determinación y aprobación de los respectivos lineamientos por parte de la secretaría.

"La violación a los preceptos de este artículo previo apercibimiento, será sancionada administrativamente por la autoridad sanitaria del Estado con auxilio o por medio de la fuerza pública y por los Municipios en forma concurrente en términos de esta ley y los reglamentos municipales.

"Las autoridades del Estado y de los Municipios se coordinarán a efecto de hacer cumplir las determinaciones de este artículo y demás que establece esta ley y en su caso sancionar su infracción y la correspondiente establecida en los reglamentos municipales."

83. Este Tribunal Pleno estima que el artículo transcrito también resulta válido en tanto es respetuoso del ámbito competencial en la materia y no genera inseguridad jurídica respecto de las autoridades que menciona.

84. El que la condición fáctica para que la autoridad sanitaria estatal declare como obligatorio el uso de cubrebocas, sea la permanencia de "una emergencia sanitaria declarada por autoridad competente, provocada por una enfermedad contagiosa" hace posible concluir que el artículo pretende regular, en abstracto, las medidas a tomar en casos de epidemia de carácter grave y, como lo expresa textualmente, en situaciones de emergencia que afecten al país, pero como complemento a lo dispuesto por las autoridades federales y sin suplantarlas.



85. Es decir, tal y como se explicó en el parámetro de regularidad, las entidades federativas cuentan con una nómina competencial en materia de enfermedades transmisibles, asignada por la Constitución Federal a través de la Ley General de Salud, que podrán ejercer aun en el supuesto de una situación de emergencia sanitaria nacional, siempre y cuando no contravengan lo dispuesto por la autoridad federal en ejercicio de sus facultades extraordinarias.

86. De hecho, de la iniciativa que dio lugar a la presente reforma se desprende que las modificaciones propuestas surgieron con la finalidad de hacer frente a la pandemia causada por el COVID-19, para disminuir las consecuencias de la afectación a la salud entre la población.⁸⁰ Lo anterior, se reitera, resulta válido. La coincidencia con una epidemia de carácter nacional regulada a través de diversos acuerdos de ese orden no podría conllevar, como se dio cuenta en el apartado previo, una *suspensión* de las competencias estatales. Esto es, la regulación analizada tendiente a regular el uso de cubrebocas en la entidad federativa es, primero, un ejercicio válido de la competencia local para regular enfermedades transmisibles. En segundo lugar, esta regulación no contraviene algún supuesto emitido por la autoridad sanitaria federal.

87. En este sentido, de una revisión de los acuerdos emitidos tanto por el Consejo de Salubridad General como por el Secretario de Salud Federal, en el contexto de la pandemia actual, esta Suprema Corte observa que si bien, los mismos incluyen diversas medidas de control sanitario, así como medidas preventivas, ninguna de ellas sugiere ni obliga, o por el contrario prohíbe el uso de cubrebocas,⁸¹ ni ha sido definido un sistema homogéneo y estandarizado respecto del uso de cubrebocas ante una crisis sanitaria a través de alguna NOM.

⁸⁰ Iniciativa, pág. 3.

⁸¹ En este aspecto, véase:

Acuerdos del Consejo de Salubridad General:

- ACUERDO por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 2020.

- ACUERDO por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2020.



88. Así, al no existir una regulación que impidiera a la entidad federativa legislar como medida de seguridad sanitaria el uso de cubrebocas, cabe concluir que lo hizo en ejercicio de sus atribuciones y que, en el contexto de emergencia nacional, tampoco se generó una invasión de atribuciones a la Federación, porque no se contravino ninguna de sus acciones o directrices.

Acuerdos de la Secretaría de Salud:

- ACUERDO por el que se suspenden los términos y plazos en las unidades administrativas que se indican de la Secretaría de Salud, derivado del incremento de casos confirmados de personal que ha contraído el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de octubre de 2021.

- ACUERDO por el que se da a conocer el medio de difusión de la nueva metodología del semáforo por regiones para evaluar el riesgo epidemiológico que representa la enfermedad grave de atención prioritaria COVID-19, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de julio de 2021.

- ACUERDO por el que se establece como una acción extraordinaria en materia de salubridad general, que los gobiernos de las entidades federativas en su calidad de autoridades sanitarias, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, integrantes del Sistema Nacional de Salud, coadyuven con la Secretaría de Salud Federal en la implementación de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de enero de 2021.

- ACUERDO por el que se establecen brigadas especiales, como una acción extraordinaria en materia de salubridad general, para llevar a cabo la vacunación como medida para la mitigación y control de la enfermedad COVID-19, en todo el territorio nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de enero de 2021.

- ACUERDO por el que se da a conocer el medio de difusión de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2 para la prevención de la COVID-19 en México, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de enero de 2021.

- ACUERDO por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias que se deberán de realizar para la adquisición e importación de los bienes y servicios a que se refieren las fracciones II y III del artículo segundo del decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), publicado el 27 de marzo de 2020, publicado el 3 de abril de 2020; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de octubre de 2020.

- ACUERDO por el que se emite como acción extraordinaria ante la epidemia de COVID-19, y como una medida preventiva en beneficio de toda la población, la impartición de contenidos que fomenten y promuevan estilos de vida saludables, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de septiembre de 2020.

- ACUERDO por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de abril de 2020.

- ACUERDO por el que se prohíbe la incineración de cuerpos no identificados e identificados no reclamados fallecidos a consecuencia de la enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y se sugieren medidas para el registro de las defunciones en el marco de la emergencia sanitaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de abril de 2020.



89. En el mismo sentido, este Tribunal Pleno considera que es infundado el problema de seguridad jurídica planteado por la Comisión accionante sobre la redacción del primer párrafo del artículo 129 Bis de la Ley Estatal de Salud.⁸² Lo anterior, toda vez que las autoridades precisadas por la norma sí se encuentran clara y adecuadamente delimitadas.

90. En primer lugar, la mención a la "autoridad competente" que declare la emergencia sanitaria, constituye una correcta remisión a la legislación que regula la declaración de emergencias sanitarias, sin que el órgano legislativo local contara con la facultad de determinar quiénes son las autoridades competentes en ese aspecto, pues es un supuesto ya previsto en los artículos 181 y 182 de la Ley General de Salud.⁸³

- ACUERDO por el que se establecen los lineamientos técnicos relacionados con las actividades descritas en los incisos c) y e) de la fracción II del artículo primero del acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo del 2020; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2020.

- ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias que se deberán de (sic) realizar para la adquisición e importación de los bienes y servicios a que se refieren las fracciones II y III del artículo segundo del decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), publicado el 27 de marzo de 2020; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de abril de 2020.

- ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2020.

- ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de marzo de 2020.

⁸² **"Artículo 129 Bis.** Durante el tiempo que permanezca la emergencia sanitaria declarada por la **autoridad competente**, provocada por una enfermedad contagiosa, la **autoridad sanitaria** podrá declarar obligatorio el uso del cubreboca (sic) para todas las personas, excepto para los menores de 2 años, y permanecerá vigente hasta que la **misma autoridad** declare oficialmente su conclusión." (énfasis añadido)

⁸³ **"Artículo 181.** En caso de epidemia de carácter (sic) grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, la Secretaría de Salud dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, a reserva de que tales medidas sean después sancionadas por el presidente de la República."

"Artículo 182. En caso de emergencia causada por deterioro súbito del ambiente que ponga en peligro inminente a la población, la Secretaría de Salud adoptará las medidas de prevención y control indispensable para la protección de la salud; sin perjuicio de la intervención que corresponda al Consejo de Salubridad General y a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales."



91. Por otra parte, tratándose de las menciones a "autoridad sanitaria" y "misma autoridad", se considera que son claras en referirse a la autoridad sanitaria local, toda vez que la legislación estatal no podría facultar a una autoridad sanitaria federal o de una entidad federativa diversa a establecer como obligatorio el uso de cubrebocas dentro de la jurisdicción del Estado de Nuevo León.

92. Aunado a lo anterior, el resto del precepto también es claro al señalar los ámbitos competenciales de cada autoridad involucrada en las acciones que prevé.

93. El simple hecho de condicionar la temporalidad de la medida sanitaria a la existencia de una emergencia no invade las competencias asignadas a las autoridades federales en materia de acciones extraordinarias de salubridad general; por el contrario, las complementa y hace coherentes con el plazo en el cual la medida resulta necesaria. La facultad de las entidades federativas para regular enfermedades transmisibles, dentro de su jurisdicción, incluye la atribución de tomar medidas a nivel local para hacer frente a emergencias sanitarias nacionales (o locales, claro está), siempre y cuando no se contrarresten las acciones determinadas por el Consejo de Salubridad General o la Secretaría de Salud.

94. De esta forma, la mera habilitación que hace el Legislativo Local a las autoridades sanitarias locales para que estén en posibilidad de ordenar el uso de cubrebocas como medida de seguridad sanitaria en caso de una emergencia local o, incluso, nacional, es un desdoblamiento válido de sus facultades de prevención y control de enfermedades transmisibles, así como de operación, organización, supervisión y evaluación de los servicios de salud que tengan relación con éstas. Consecuentemente, la determinación de los ámbitos personal y territorial de aplicación de la medida y la sanción aplicables por el incumplimiento con la misma (párrafos segundo y tercero del artículo 129 Bis y 132 de la Ley Estatal de Salud) son aspectos que se inscriben dentro de la competencia de la entidad federativa.

95. En esta misma línea, el artículo 129 Bis, en sus párrafos cuarto y quinto, junto con el artículo segundo transitorio del Decreto 443, meramente crean un espacio para la actuación conjunta entre el gobierno de la entidad federativa y los Municipios en tratándose del cumplimiento con la medida de seguridad sanitaria



que regula el multicitado artículo (uso de cubrebocas). En ese sentido, establecen que los Municipios podrán participar en la sanción del incumplimiento con el uso del cubrebocas a través de las distintas modalidades que puede tomar la participación municipal en la materia de salud, en términos de la legislación general.⁸⁴

96. Por lo tanto, se consideran **infundados** los conceptos formulados por la accionante. En tal virtud, se reconoce la validez de los artículos **119, fracción XI, 129 Bis**, con excepción de la porción normativa "y con discapacidad intelectual", por las razones que se exponen a continuación, **132 de la Ley Estatal de Salud, y el segundo transitorio del Decreto 443**.

B.2. Análisis en suplencia de la queja del artículo 129 Bis, segundo párrafo, de la Ley Estatal de Salud.

97. En **suplencia de la deficiencia de la queja** se llega a la conclusión de que sí existe un vicio de constitucionalidad que impacta parcialmente al artículo 129 Bis de la Ley Estatal de Salud.

98. A fin de explicar lo anterior, resulta necesario reseñar el parámetro de regularidad constitucional que ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la consulta previa a las personas con discapacidad y la

⁸⁴ Conforme a lo expuesto en el parámetro normativo, es importante recordar que la Ley General de Salud, en sus artículos 393, párrafo segundo y 403, párrafo segundo, habilita la participación de los Municipios en la vigilancia sanitaria, así como en la orden y ejecución de medidas de seguridad sanitarias, en función de los convenios que celebren con los gobiernos de las entidades federativas y de lo determinado por los ordenamientos locales. Sobre este punto, cabe resaltar que la Ley Estatal de Salud, en sus artículos 5 y 6, dispone que los presidentes municipales son parte de las autoridades sanitarias de la entidad, y que los Municipios del Estado de Nuevo León pueden emitir o agregar en sus reglamentos, acciones que, sin invadir las facultades del Estado, coadyuven a prevenir lo relativo a la salubridad local. En ese sentido, la Ley Estatal de Salud establece una suerte de concurrencia mediante la cual se hace una habilitación amplia a los Municipios para reglamentar la materia de salubridad local, respetando la división competencial establecida. Por lo que hace a la posibilidad de coordinación entre los órdenes de gobierno, el artículo 74 de la Ley Estatal de Salud prevé que el gobierno de la entidad y los Ayuntamientos podrán celebrar convenios para determinar la participación de los Municipios en acciones de salubridad local, entre otras cosas. Estos convenios, de manera similar a los previstos en la legislación general, permiten establecer el tipo y las características operativas de los servicios de salubridad que constituyan el objeto de la coordinación, así como las funciones de cada una de las partes.



forma en que el precepto bajo análisis les afecta al no haber sido legislado mediante un procedimiento adecuado.

99. **Parámetro de regularidad constitucional de las consultas a personas con discapacidad.** La adopción en el dos mil seis de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ("**Convención sobre Discapacidad**", en adelante) significó un cambio en relación con la percepción y reconocimiento de las personas con discapacidad, toda vez que se superaron los modelos de prescindencia y médico-rehabilitador, para adoptar el modelo social de inclusión donde la persona con discapacidad es identificada como un sujeto de actor de derechos con plena autonomía y dignidad humana.⁸⁵

100. El artículo 4.3 de la Convención sobre Discapacidad prevé el derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas, el cual tiene rango constitucional.⁸⁶

"Artículo 4. Obligaciones generales

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

⁸⁵ En las dos últimas décadas, se adoptaron la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999), primer instrumento internacional de derechos humanos dedicado específicamente a personas con discapacidad, y en el Sistema Universal de las Naciones Unidas, la Convención sobre Discapacidad (2006).

⁸⁶ Véase la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, con número de registro digital: 2006224.



101. En primer lugar, la razón que subyace a la exigencia de consultar a las personas con discapacidad consiste en que se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda– favoreciendo un "modelo social" en el que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera; es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados, una vez consideradas sus necesidades particulares. Dicho de otro modo, una ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo de alguna manera a un modelo rehabilitador o asistencialista.⁸⁷

102. En segundo lugar, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad está estrechamente relacionado con los principios generales de autonomía e independencia que rigen la Convención sobre Discapacidad (artículo 3.a), su derecho de igualdad ante la ley (artículo 12) y su derecho a la participa-

⁸⁷ Véase tesis 1a. VI/2013 (10a.), de rubro y texto siguientes: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de 'prescindencia' en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado 'rehabilitador', 'individual' o 'médico', en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo 'social', el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva –que involucren un actuar y no sólo una abstención de discriminar– que atenúan las desigualdades.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 634, con número de registro digital: 2002520.



ción (artículos 3.c y 29) que se plasmó en el lema del movimiento de personas con discapacidad: "nada de nosotros sin nosotros".

103. Finalmente, el derecho a la consulta es uno de los pilares de la Convención sobre Discapacidad, puesto que el proceso de creación de dicho tratado fue justamente uno de participación genuina y efectiva, colaboración y consulta estrecha con las personas con discapacidad. La Convención sobre Discapacidad fue resultado de todas las opiniones ahí vertidas. Ello aseguró la calidad de dicho instrumento y su pertinencia para esas personas.⁸⁸

104. Por lo tanto, el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. Dicho de otro modo, la consulta es lo que asegura que las medidas dirigidas a las personas con discapacidad sean una respuesta a sus necesidades reales.

105. Por otra parte, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas ("**Comité sobre Discapacidad**", en adelante), previsto en la Convención sobre Discapacidad para monitorear el cumplimiento de ésta por los Estados parte como México,⁸⁹ recomendó al Estado Mexicano "que establezca mecanismos **regulares** para convocar consultas con las organizaciones de personas con discapacidad, asegurando que sus opiniones reciban la consideración adecuada".⁹⁰

106. Si bien no existe un mecanismo previsto en una ley general del Congreso de la Unión que regule los parámetros y requisitos para cumplir con la

⁸⁸ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 1.

⁸⁹ Artículos 36.4 y 38, inciso b).

⁹⁰ CRPD, *Observaciones finales sobre el informe inicial de México*, CRPD/C/MEX/CO/1, 27 de octubre de 2014, párrafo 8.



obligación prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre Discapacidad,⁹¹ el Comité sobre Discapacidad determinó en su **Observación General Número 7 (2018)** lo siguiente en relación con el deber de realizar consultas por parte de los Poderes Legislativos:

"8. (sic) A fin de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, párrafo 3, los Estados Parte deberían incluir la obligación de celebrar consultas estrechas e integrar activamente a las personas con discapacidad, a través de sus propias organizaciones, en los marcos jurídicos y reglamentarios y los procedimientos en todos los niveles y sectores del gobierno. **Los Estados Partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad. Por lo tanto, las consultas deberían comenzar en las fases iniciales y contribuir al resultado final en todos los procesos de adopción de decisiones.** Las consultas deberían comprender a las organizaciones que representan a la amplia diversidad de personas con discapacidad a nivel local, nacional, regional e internacional."⁹² (énfasis añadido)

107. Asimismo, el Comité sobre Discapacidad señaló que la expresión "**cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad**", que figura en el artículo 4, párrafo 3, abarca toda la gama de medidas legislativas, adminis-

⁹¹ Ni en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2011, ni en la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019, se prevé el deber de consultar a las personas con discapacidad.

Sólo en la Ley General de Educación se prevé en el régimen transitorio lo siguiente respecto a las comunidades indígenas y sus miembros:

"**Noveno.** Las autoridades educativas, en coordinación con las autoridades correspondientes, realizarán consultas de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia, en pueblos y comunidades indígenas o afro-mexicanas relativo a la aplicación de las disposiciones que, en materia de educación indígena, son contempladas en este decreto; hasta en (sic) tanto, las autoridades educativas no realizarán ninguna acción derivada de la aplicación de dichas disposiciones."

⁹² CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la convención*, CRPD/JC/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 8.



trativas y de otra índole **que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad**. La interpretación amplia de las cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad permite a los Estados parte tener en cuenta la discapacidad mediante políticas inclusivas, garantizando que las personas con discapacidad sean consideradas en igualdad de condiciones con las demás.⁹³

108. Sin embargo, el Comité sobre Discapacidad también reconoció que "[e]n caso de controversia **sobre los efectos directos o indirectos de las medidas de que se trate, corresponde a las autoridades públicas de los Estados parte demostrar que la cuestión examinada no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad** y, en consecuencia, que **no se requiere la celebración de consultas**."⁹⁴

109. Por otra parte, respecto al requisito de que las consultas sean "**estrechas**" y exista una "**colaboración activa**", el Comité sobre Discapacidad determinó lo siguiente:

"**21. La 'celebración de consultas estrechas y la colaboración activa'** con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan es una obligación dimanante del derecho internacional de los derechos humanos que exige **el reconocimiento de la capacidad jurídica de todas las personas para participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la base de su autonomía personal y libre determinación**. La consulta y colaboración en los procesos de adopción de decisiones para aplicar la convención, así como en otros procesos de adopción de decisiones, **deberían incluir a todas las personas con discapacidad** y, cuando sea necesario, regímenes de apoyo para la adopción de decisiones.

⁹³ CRPD, *Observación general* núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la convención, CRPD/JC/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 18.

⁹⁴ CRPD, *Observación general* núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la convención, CRPD/JC/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafo 19.



"22. Los Estados deberían contactar, consultar y colaborar sistemática y abiertamente, de forma sustantiva y oportuna, con las organizaciones de personas con discapacidad. Ello requiere **acceso a toda la información pertinente**, incluidos los sitios *web* de los órganos públicos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como la interpretación en lengua de señas, los textos en lectura fácil y lenguaje claro, el braille y la comunicación táctil. **Las consultas abiertas dan a las personas con discapacidad acceso a todos los espacios de adopción de decisiones en el ámbito público en igualdad de condiciones con las demás**, lo cual incluye los fondos nacionales y todos los órganos públicos de adopción de decisiones competentes para la aplicación y el seguimiento de la convención.

"23. **Las autoridades públicas deberían considerar, con la debida atención y prioridad, las opiniones y perspectivas de las organizaciones de personas con discapacidad cuando examinen cuestiones relacionadas directamente con esas personas.** Las autoridades públicas que dirijan procesos de adopción de decisiones tienen el deber de informar a las organizaciones de personas con discapacidad de los resultados de esos procesos, en particular proporcionando **una explicación clara, en un formato comprensible, de las conclusiones, las consideraciones y los razonamientos de las decisiones sobre el modo en que se tuvieron en cuenta sus opiniones y por qué.**"⁹⁵ (énfasis añadido)

110. Ahora bien, este Tribunal Pleno sostuvo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**,⁹⁶ que la consulta previa en materia de derechos de per-

⁹⁵ CRPD, *Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la convención*, CRPD/C/GC/7, 9 de noviembre de 2018, párrafos 21 a 23.

⁹⁶ Resuelta el 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del estudio de fondo de diversas normas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, así como el Ministro presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular votos concurrentes.



sonas con discapacidad **es una formalidad esencial del procedimiento legislativo**, cuya exigibilidad se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta afecten los intereses y/o derechos de esos grupos.

111. Como precedente más significativo, este Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**⁹⁷ invalidó la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México, al no haberse celebrado una consulta a las personas con dicho síndrome, a las organizaciones que conforman ni a las que las representan. Dicho precedente ha sido reiterado, por ejemplo, en las **acciones de inconstitucionalidad 212/2020**,⁹⁸ **18/2021**⁹⁹ y **239/2020**.¹⁰⁰

112. Al respecto, señaló que como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

- **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios la manera en que

⁹⁷ Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de *Down* de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁹⁸ Resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁹⁹ Resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

¹⁰⁰ Resuelta el 21 de octubre de 2021.



las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

- **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a las niñas y niños con discapacidad, así como a las organizaciones que los representan.

- **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además, de que las instalaciones de los órganos parlamentarios deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto a ésta como durante el proceso legislativo.

La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

- **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretenden tomar.



- **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

- **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente, porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

- **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

113. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma, o derogación de normas generales.

114. Por otra parte, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**,¹⁰¹ el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

¹⁰¹ Fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 20 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de los párrafos veintiocho y veintinueve, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez



declaró la invalidez de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, expedida mediante Decreto 0661 y, por extensión, la de los Decretos 0609 y 0611.

115. Lo anterior, sobre la base de que los numerales cuestionados tenían un impacto específico en las personas con discapacidad, al regular el tipo, la forma y el modo en que los entes públicos correspondientes atenderían las distintas necesidades de estas personas en materia de seguridad, salud y rehabilitación. Por lo que se consideró que el desahogo de una consulta a personas con discapacidad era indispensable.

116. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,¹⁰² este Tribunal Pleno declaró la invalidez del Decreto No. 1447/2016 XX P.E., mediante el cual se reformaron diversas normas del Código Civil del Estado de Chihuahua, ante la falta de consulta a las personas con discapacidad. Lo anterior, por tratarse de un decreto que si bien reformó el Código Civil del Estado, **de manera exclusiva regulaba cuestiones relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad**, de tal manera que se consideró que la consulta previa resultaba necesaria para cumplir con los lineamientos a los que se ha comprometido el Estado Mexicano frente a distintos tratados internacionales que le son vinculantes.

117. De manera más reciente, bajo las mismas consideraciones, el Pleno de este tribunal falló la **acción de inconstitucionalidad 176/2020**,¹⁰³ en la que ante la falta de consulta previa a las personas con discapacidad, declaró la invalidez del Decreto Número 27815/LXII/20, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las Personas con

Dayán separándose de los párrafos del veintiocho al treinta y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹⁰² Fallada en sesión celebrada el 20 de octubre de 2020, por unanimidad de once votos.

¹⁰³ Resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones relativas a la armonización con la ley general, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del estándar de la consulta y diversas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



Discapacidad del Estado de Jalisco, publicado el veintisiete de febrero de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

118. Por su parte, al resolver las diversas **acciones de inconstitucionalidad 212/2020**,¹⁰⁴ **193/2020**,¹⁰⁵ **179/2020**,¹⁰⁶ **214/2020**,¹⁰⁷ **131/2020** y su acumulada **186/2020**,¹⁰⁸ así como **18/2021**,¹⁰⁹ el Pleno de este Tribunal Constitucional, por falta de consulta a las personas con discapacidad, declaró la invalidez de diversos preceptos de las leyes de educación de los Estados de Tlaxcala, Zacatecas, San Luis Potosí, Sonora, Puebla y Baja California, respectivamente.

119. Incluso, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 121/2019**,¹¹⁰ declaró la invalidez de los artículos 61 a 68 de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

¹⁰⁴ Resuelta el 1 de marzo de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁰⁵ Resuelta el 17 de mayo de 2021, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos del 39 al 41 y del 44 al 48 de la Ley de Educación del Estado de Zacatecas, expedida mediante el Decreto 389, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 17 de junio de 2020.

¹⁰⁶ Resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez los artículos 38, 39, 40 y del 43 al 47 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, expedida mediante el Decreto 0675, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 14 de mayo de 2020.

¹⁰⁷ Resuelta el 24 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 51, 52, 53 y del 56 al 59 de la Ley Número 163 de Educación del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el 15 de mayo de 2020.

¹⁰⁸ Resuelta el 25 de mayo de 2021, en la que, por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez de los artículos 46, 47, 48 y del 51 al 56 de la Ley de Educación del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 18 de mayo de 2020.

¹⁰⁹ Resuelta el 12 de agosto de 2021, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien anunció voto concurrente.

¹¹⁰ Resuelta el 29 de junio de 2021, 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.



120. En suma, se puede considerar que la consulta previa a personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

121. Finalmente, se advierte que, a partir de la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**, este Tribunal Pleno ha sostenido que en los casos de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad, la falta de consulta previa no implicaba la invalidez de todo el procedimiento legislativo, sino únicamente de los preceptos que debían ser consultados y respecto de los cuales el legislador fue omiso en llevar a cabo la consulta previa conforme a los estándares adoptados por esta Suprema Corte. Este criterio ha sido reiterado, por ejemplo, en las diversas **acciones de inconstitucionalidad 193/2020, 179/2020, 214/2020, 131/2020 y su acumulada 186/2020, 121/2019, 18/2021 y 239/2020**.

122. Conforme a lo anterior, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a las personas con discapacidad antes de adoptar cualquier acción o medida que afecte directa o indirectamente sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los parámetros que ha determinado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

123. **Aplicación al caso concreto.** Resulta necesario analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto Número 443 por el que se reformó la Ley Estatal de Salud, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el diez de febrero de dos mil veintiuno se respetó el derecho a la consulta. Para ello debe determinarse si las disposiciones contenidas en dicho decreto son susceptibles de afectar de forma directa o indirecta a las personas con discapacidad en la entidad y, en caso de que así sea, estudiar si se realizó una consulta que cumpla con los parámetros constitucionales referidos, lo que tendrá como consecuencia invalidar únicamente las normas que afecten directamente sus derechos humanos

124. Este Tribunal Pleno considera que el artículo 129 Bis, segundo párrafo impugnado, contiene una norma que es susceptible de afectar los derechos de las personas con discapacidad en el Estado de Nuevo León, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarles, como a continuación se justifica.



125. A partir de una lectura del segundo párrafo del artículo 129 Bis de la Ley de Salud Estatal, es evidente que dicho precepto sí está relacionado con las personas con discapacidad debido a que la norma dispone que, tratándose del supuesto previsto en el primer párrafo analizado en esta resolución, las personas de entre dos y dieciocho años de edad y las personas con discapacidad intelectual no serán sujetos de sanción alguna, especificando que la responsabilidad recaerá sobre la persona (familiar, tutor, representante o custodio) que lo tenga a su cargo:

"Artículo 129 Bis.

"...

"Las personas de 2 a 18 años de edad y con discapacidad intelectual no serán sujetos de sanción, pero la falta de uso del cubreboca será responsabilidad de los padres de familia, tutores, representantes legales o de quienes tengan a su cargo su guarda, custodia o cuidado."

126. Como se observa, esta regulación sí afecta directamente los derechos de las personas con discapacidad pues excluye a aquellas con una discapacidad intelectual de un régimen sancionatorio.

127. En este sentido, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta a las personas con discapacidad, conforme al parámetro constitucional antes desarrollado. No escapa a nuestra consideración el hecho de que el legislador pudo haber considerado que la disposición representaba un aparente beneficio a las personas con alguna discapacidad intelectual porque las exentaba de una obligación o, específicamente, de una posible sanción directa por el incumplimiento de la disposición. Sin embargo, a la luz del marco convencional expuesto, resulta inválido asumir las necesidades o generalizar las particularidades de cada discapacidad para tratar de homogeneizar a un grupo diverso, por lo que era exigible e indispensable que se les consultara previamente.

128. En efecto, de la revisión del procedimiento legislativo se advierte que no se llevó a cabo consulta alguna de forma previa a la emisión del decreto impugnado. Conforme al procedimiento legislativo, no se observa que en algún



momento se hubiese consultado a las personas con discapacidad del Estado de Nuevo León:

- **Presentación de la iniciativa:** El cinco de noviembre de dos mil veinte, fue presentada en la Oficialía Mayor del Congreso del Estado de Nuevo León la iniciativa de reforma y adición de diversas disposiciones de la Ley Estatal de Salud a fin de establecer como obligatorio el uso de cubrebocas, por parte de diversos integrantes del Partido Acción Nacional.

- **Turno de la iniciativa:** En sesión plenaria de nueve de noviembre, la presidenta del Congreso Estatal turnó a la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables la iniciativa mencionada para su dictaminación.

- **Dictamen de la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables.** El diecisiete de diciembre la Comisión aprobó el dictamen respectivo, realizando modificaciones a la iniciativa. Al respecto, cabe señalar por un lado que, en lo que interesa, fue la Comisión la que decidió adicionar la porción normativa "*y con discapacidad intelectual*", al párrafo segundo del artículo 129 Bis bajo análisis; por otra parte, durante el proceso de dictaminación se llevó a cabo una mesa de trabajo para escuchar las opiniones, sugerencias y observaciones de autoridades y expertos. Sin embargo, dicha consulta se realizó para determinar la importancia del uso de cubrebocas como medida de contención y mitigación de la epidemia y no como una consulta específica a personas con discapacidad.¹¹¹

¹¹¹ A la mesa de trabajado celebrada el once de diciembre de dos mil veinte asistieron:

1. Diputados de la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables,
2. Carlos Alberto de la Fuente Flores, coordinador del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional y promotor de la iniciativa de reforma analizar,
3. Dra. Consuelo Treviño Garza, subsecretaria de Prevención y Control de Enfermedades, en representación del Dr. Manuel Enrique de la O Cavazos, secretario de Salud.
4. Lic. Mónica Alejandra Flores Gámez, coordinadora del Programa Salud para Aprender, en representación de la Mtra. María de los Ángeles Errisúriz Alarcón, secretaria de Educación.
5. Lic. Dennis González, directora de Asuntos Legislativos, en representación del Lic. Homero Antonio Cantú Ochoa, subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno.
6. Dr. Edelmiro Pérez Rodríguez, director del Hospital Universitario Dr. José Eleuterio González
7. Lic. Enrique Carranza Gómez, director jurídico de la Secretaría de Salud de Nuevo León.
8. Lic. Inocencio Torres Saucedo, procurador de la Defensa de las Personas con Discapacidad.



- **Sesión del Pleno del Congreso del Estado de Nuevo León.** En sesión de primero de febrero de dos mil veintiuno, el Pleno del Congreso del Estado de Nuevo León aprobó en lo general y en lo particular el dictamen enviado por la Comisión de Salud, por mayoría de veintiséis votos a favor, doce en contra y dos abstenciones.

- **Promulgación y publicación.** El Decreto Número 443 por el que "se reforman la fracción X del artículo 119 y el artículo 132 y se adiciona la fracción XI recorriéndose la actual fracción XI para ser la nueva fracción XII del artículo 119; y el artículo 129 Bis de la Ley Estatal de Salud", se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Nuevo León de diez de febrero de dos mil veintiuno.

129. A la luz de las consideraciones anteriores, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que el Congreso del Estado de Nuevo León omitió consultar a las personas con discapacidad respecto de la regulación impugnada, sin que la presencia en la mesa de trabajo del procurador estatal de la Defensa de las Personas con Discapacidad resulte suficiente para satisfacer los parámetros explicados con anterioridad o, siquiera, indicativo de que se pretendió consultar a este grupo.

9. Dr. Gustavo Humberto Covarrubias Villanueva, director de Prevención y Protección Universitaria, en representación del Mtro. Rogelio Guillermo García Rivera, rector de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

10. Dr. Jorge Azpiri López, director de Desarrollo y Proyectos de Expansión, y validador de procesos de seguridad COVID-19, en representación del Dr. David Garza Salazar, rector del Tecnológico de Monterrey.

11. Dr. Joaquín Santiago Castro, presidente del Colegio de Médicos Cirujanos del Estado de Nuevo León.

12. MCE Martha Patricia Trujillo Martínez, coordinadora del Servicio Social, en representación de la Dra. María Guadalupe Moreno Monsiváis, directora de la Facultad de Enfermería de la UANL.

13. Mtro. Carlos Caleb Fernández, director de Educación Especial de la Secretaría de Educación del Estado.

14. Lic. Pedro Manuel de la Garza González, coordinador de Planeación, Evaluación e Innovación, en representación del Lic. Érik Mayel Caballero de León, director del DIF estatal.

15. Lic. Pablo Rojas Durán, director del Instituto de Derechos Humanos, en representación de Luis González González, presidente interino de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

16. Edurne Anaya Avilés, miembro de la Sociedad Civil Organizada, representante legal social Changing Hub, A.C.



130. Por tanto, se vulneraron los artículos 3, 4 y 12 de la Convención sobre Discapacidad y, en consecuencia, se declara la invalidez del artículo 129 Bis, párrafo segundo, exclusivamente en la porción normativa "y con discapacidad intelectual", de la Ley Estatal de Salud del Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto 443, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diez de febrero de dos mil veintiuno, en el entendido de que la falta de consulta previa no implica, en este caso, la invalidez de todo el procedimiento legislativo.

VIII. EFECTOS

131. Con el fin de añadir claridad en la exposición y en la fijación de los efectos, se recapitula lo alcanzado en la presente sentencia:¹¹²

131.1. En el apartado **B.1. Análisis del concepto de invalidez planteado**, se reconoció la validez de los artículos **119, fracción XI, 129 Bis, con excepción de la porción normativa "y con discapacidad intelectual", 132 de la Ley Estatal de Salud y el segundo transitorio del Decreto 443.**

131.2. En el apartado **B.2. Análisis en suplencia de la queja**, se declaró la invalidez de la porción normativa "**y con discapacidad intelectual**" del artículo 129 Bis, segundo párrafo, de la Ley Estatal de Salud, reformada mediante Decreto 443, por falta de consulta previa a las personas con discapacidad.

132. Por lo que hace al apartado **B.2**, se reitera lo establecido en la **acción de inconstitucionalidad 212/2020**,¹¹³ en cuanto a que el vicio de la falta de consulta como etapa del proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado

¹¹² **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

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

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

¹¹³ Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno.



no tiene un impacto invalidante para todo su articulado, debido a que dicho decreto no tiene por objeto específico ni destinatario exclusivo a las personas con discapacidad. Como quedó asentado en la presente, el objeto del decreto impugnado es establecer el uso de cubrebocas para la entidad federativa en cuestión, como una medida sanitaria que busca prevenir la propagación de enfermedades transmisibles.

133. Esta evolución al criterio sostenido jurisprudencialmente encuentra sustento en que, en su carácter de Tribunal Constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con la facultad de establecer y fijar los alcances de sus sentencias para, por una parte, lograr la mayor efectividad de sus decisiones y, por otra, evitar que se generen daños a la sociedad mayores que la permanencia de la inconstitucionalidad decretada.

134. Por lo anterior, de acuerdo con lo asentado en la parte considerativa de este fallo, **se declara la invalidez únicamente en la porción normativa "y con discapacidad intelectual"**, contenida en el segundo párrafo del artículo 129 Bis, de la Ley Estatal de Salud, reformada mediante Decreto 443.

135. Además, siguiendo los efectos fijados en la misma acción de inconstitucionalidad 212/2020, este tribunal estima que, ante las dificultades y riesgos que implica celebrar los procesos de consulta durante la pandemia por el virus SARS-CoV-2, debe **postergarse por dieciocho meses el efecto de la resolución, con el objeto de que la porción normativa "y con discapacidad intelectual" del segundo párrafo del artículo 129 Bis de la Ley Estatal de Salud impugnada, continúe vigente en tanto el Congreso de Nuevo León cumple con los efectos vinculatorios** que se precisan a continuación.

136. Se **vincula** al Congreso de Nuevo León para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a que se le haga la notificación de los puntos resolutive de la presente resolución, lleve a cabo, conforme a los parámetros fijados en esta sentencia, la consulta a las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente. Esto es, el efecto de la declaratoria de invalidez de la referida porción normativa no se limita a su expulsión del orden



jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el órgano legislativo neoleonés desarrolle la consulta correspondiente cumpliendo con los parámetros establecidos en el apartado B.2 de esta determinación para que, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisado, con base en los resultados de dicha consulta, emita la regulación correspondiente.

137. La consulta deberá tener un **carácter abierto**, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y se busque la participación de los grupos involucrados, en relación con **cualquier medida que les afecte o estimen indispensable en el contexto de una emergencia sanitaria**, susceptible de guardar relación con las personas con discapacidad. En la misma línea, la convocatoria deberá de estar dirigida a personas con cualquier tipo de discapacidad y a las organizaciones que las representan.

138. El plazo establecido, además, evita privar a las personas con discapacidad, de los posibles efectos benéficos de la norma analizada y, al mismo tiempo, permite al Congreso de Nuevo León atender a lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura Local pueda legislar en relación con el precepto declarado inconstitucional, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la forma más eficiente posible, atendiendo al contexto sanitario actual.

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 119, fracción XI, 129 Bis —con la salvedad precisada en el punto resolutivo tercero— y 132 de la Ley Estatal de Salud del Estado de Nuevo León, adicionados y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Número 443, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de febrero de dos mil veintiuno, así como la del artículo



transitorio segundo del referido decreto, en atención a lo establecido en el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 129 Bis, párrafo segundo, en su porción normativa "y con discapacidad intelectual", de la Ley Estatal de Salud del Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 443, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de febrero de dos mil veintiuno, conforme a lo determinado en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la consulta a las personas con discapacidad, ese Congreso deberá legislar lo conducente, en términos del apartado VIII, subapartado B.2, de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, y VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de la litis y a las causas de improcedencia.



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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema A, en los subapartados A.1 y A.2.

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 VII, relativo al estudio de fondo, en su tema B.2. consistente en reconocer la validez de los artículos 119, fracción XI, 129 Bis, salvo sus párrafos primero, en sus porciones normativas "durante el tiempo que permanezca la emergencia sanitaria declarada por la autoridad competente provocada por una enfermedad contagiosa", así como "y permanecerá vigente hasta que la misma autoridad declare oficialmente su conclusión", y segundo, en su porción normativa "y con discapacidad intelectual.", y 132 de la Ley Estatal de Salud del Estado de Nuevo León, adicionados y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Núm. 443, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de febrero de dos mil veintiuno, así como la del artículo transitorio segundo del referido decreto.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema B.1, consistente en reconocer la validez del artículo 129 Bis, primer párrafo, en sus porciones normativas "durante el tiempo que permanezca la emergencia sanitaria declarada por la autoridad competente provocada por una enfermedad contagiosa", así como "y permanecerá vigente hasta que la misma autoridad declare oficialmente su conclusión", de la Ley Estatal de Salud del Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 443, publicado en el Periódico Oficial de dicha enti-



dad federativa el diez de febrero de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema B.2, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 129 Bis, párrafo segundo, en su porción normativa "y con discapacidad intelectual", de la Ley Estatal de Salud del Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 443, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de febrero de dos mil veintiuno por falta de consulta previa a las personas con discapacidad. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek obligado por la mayoría, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

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,



Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) vincular al Congreso del Estado para que, en dicho plazo, realice la consulta a las personas con discapacidad con los lineamientos de esta determinación y emita la regulación que corresponda, en el entendido de que esa consulta no debe limitarse al artículo declarado inconstitucional, sino que deberá tener un carácter abierto.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Layneze 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.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas.

Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 72/2020 y 96/2020 y a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas y 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 16, Tomo IV, agosto de 2022, páginas 3677 y 3747; y 77, Tomo I, agosto de 2020, página 466, con números de registro digital: 30873, 30874 y 29425, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a la controversia constitucional 54/2009 y a la acción de inconstitucionalidad 119/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIII, enero de 2011, página 2717 y XXX, diciembre de 2009, página 850, con número de registro digital: 22634 y 21909, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de octubre de 2022 a las 10:38 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 día hábil siguiente, 3 de noviembre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LA LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDA LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

IV. LEGISLACIÓN PENAL. CORRESPONDE A LOS ESTADOS EMITIRLA EN SUS ÁMBITOS TERRITORIALES, CUANDO NO SE TRATE DE CONDUCTAS QUE ATENTEN CONTRA LA FEDERACIÓN, PARA LO CUAL DEBE ATENDERSE AL BIEN JURÍDICO TUTELADO, A FIN DE DETERMINAR SI SU PROTECCIÓN COMPETE A LA FEDERACIÓN EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES Y FACULTADES CONSTITUCIONALES EXCLUSIVAS O, INCLUSO, EN EL ÁMBITO DE FACULTADES CONCURRENTES.

V. LEGISLACIÓN PENAL. EL ESTABLECIMIENTO DE DELITOS CONTRA LA FEDERACIÓN ES UN FACULTAD EXPRESAMENTE CONCEDIDA AL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

VI. LEGISLACIÓN PENAL. EL LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO INVADIRÍA LA COMPETENCIA FEDERAL AL SANCIONAR PENALMENTE EL DAÑO A LA ADECUADA EJECUCIÓN DE LAS FUNCIONES DE INSTITUCIONES FEDERALES, NACIONALES Y DE LAS FUERZAS ARMADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 204-BIS ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN NORMATIVA "FEDERALES, NACIONALES O FUERZAS ARMADAS," DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO



NÚMERO 358, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

VII. INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO.

VIII. TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.

IX. DELITO CONSISTENTE EN INFORMAR A OTRO LABORES DEL RAMO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA CON EL OBJETIVO DE QUE EVADA UNA DETENCIÓN, OBSTACULICE UNA INVESTIGACIÓN O LOGRE LA EJECUCIÓN DE UN DELITO ("HALCONEO"). LA PREVISIÓN NORMATIVA QUE LO SANCIONA VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD, YA QUE NO CONSTITUYE UNA MEDIDA NECESARIA PARA SATISFACER INTERESES PÚBLICOS, AL ABARCAR UN SINNÚMERO DE CONDUCTAS NO REPROCHABLES AMPARADAS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 204-BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 358, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 204-BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 358, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 204-BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA



EL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 358, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 110/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 19 DE MAYO DE 2022. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al diecinueve de mayo de dos mil veintidós.

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Demanda, autoridades emisoras y normas impugnadas.** Por escrito recibido el catorce de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- a) Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

Normas generales cuya invalidez se reclama:

Artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto Número 358, publicado en el Periódico Oficial de dicha

¹ Página 38 vuelta del cuaderno en que se actúa.



entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve, el cual es del tenor literal siguiente:

"Artículo 204-Bis. Al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, federales, nacionales o fuerzas armadas, ya sea que las ejecuten por sí o conjuntamente, se le impondrá la pena de tres a siete años de prisión y de quinientos a mil días multa.

"La pena anterior se duplicará si dicha comunicación consistiere en información clasificada como reservada o confidencial en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y fuere realizada por las personas responsables de su resguardo.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad, personas que no tengan la capacidad de comprender la conducta o a personas con discapacidad la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.

"Asimismo se aumentará la pena prevista en el primer párrafo hasta en una mitad y en lo aplicable se sancionará con destitución del empleo, cargo o comisión públicos o inhabilitación de dos a seis años para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos cuando la conducta se lleve a cabo por servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna institución de seguridad pública, fuerzas armadas, al organismo garante del derecho a la información del Estado, o se trate de individuos destinados a la prestación de servicios de seguridad privada, contratados por personas físicas o morales.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, que por sus características sean similares a esos en apariencia, o bien la realicen prestadores de servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, o mediante cualquier tipo de embarcación marítima o aeronave, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo."



2. SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como preceptos violados los artículos 1o., 6o., 7o., 14 y 15 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y los numerales 2 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. Antes de ofrecer los argumentos para combatir el contenido de la norma impugnada, la promovente considera que aquélla establece como sujetos pasivos o activos del delito a las instituciones de seguridad pública federales, nacionales, así como a las fuerzas armadas mexicanas siendo que, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Federal, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse. Derivado de ello, señala que no es competencia del legislador local establecer los delitos en contra de instituciones federales, nacionales y de las fuerzas armadas.

4. Dicho esto, la Comisión considera, esencialmente, que el artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo, es un tipo penal abierto que no acota el tipo de información cuya divulgación puede afectar las tareas de seguridad pública, por lo que resulta contrario al derecho de acceso a la información y libertad de expresión; así como a los principios de seguridad jurídica, taxatividad y plenitud hermenéutica.

5. Para sustentar lo anterior, expone sus consideraciones en dos líneas argumentativas, las cuales se sintetizan a continuación.

A. Seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Una vez precisada la jurisprudencia en torno al derecho de seguridad jurídica y al principio de taxatividad, se considera que la norma los vulnera, en tanto que:

- La norma es tan amplia que abarca un sinnúmero de conductas no reprochables y que se encuentran amparadas por el derecho de acceso a la información, pues fuera de los verbos rectores, la descripción típica no aporta elementos



suficientes que acoten las conductas sancionadas, por lo que existe una disociación entre el fin legítimo de la norma y las posibles conductas comprendidas en el tipo penal.

- Los únicos elementos que permiten delimitar el ámbito de las conductas son: cualquier información y que su comunicación tenga como consecuencia el impedir y obstaculizar las funciones policiales; sin embargo, dentro de la *información de cualquier tipo*, no se distingue el tipo de información protegida, por lo que incluye también la información respecto de la cual existe obligación de proporcionarla a la ciudadanía, salvo aquella reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos que fijan las leyes, conforme al artículo 6o. constitucional.

- Si bien podría considerarse que la norma persigue un fin legítimamente válido, orientado a la protección del interés general, concretamente la seguridad pública y procuración de justicia, lo cierto es que la exigencia de que la información *tenga como resultado impedir y obstaculizar la adecuada ejecución de las funciones policiales*, constituye una descripción típica indeterminada, en tanto no precisa los daños específicos que se pueden generar, ni tampoco el tipo de impedimentos u obstáculos que ameritan ser sancionados.

- En efecto, sancionar penalmente cualquier acto de proporcionar o comunicar información que obstaculice el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, da pauta a que prácticamente *cualquier cosa* pueda ser considerada como un entorpecimiento a las funciones de seguridad pública, de manera que será la autoridad investigadora o, en su caso, la autoridad jurisdiccional, la que decidirá qué tipo de información debe considerarse *entorpecedora* del cumplimiento de las funciones de seguridad pública, lo que genera que la tipificación se traslade a las autoridades.

- Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 11/2013 y 9/2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que en la tipificación de las conductas denominadas como "halconeo", como lo es el tipo penal regulado en la norma impugnada, se debe establecer lo siguiente: **1)** la finalidad perseguida con la obtención y comunicación de la información; **2)** especificar el daño que debe producirse con ello; **3)** la descripción adecuada del tipo de información protegida; **4)** los medios comisivos para obtenerla; y, **5)** los elementos que permi-



tan identificar a la conducta como un abuso del derecho de acceso a la información y libertad de expresión.

- En el caso, no se cumplen con tales requisitos pues si bien se establece que la finalidad de proporcionar o comunicar la información es que se impida u obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policíacas y labores operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, federales, nacionales o fuerzas armadas, lo cierto es que constituyen supuestos muy abiertos.

- Por cuanto hace al segundo elemento, relativo a impedir u obstaculizar las funciones señaladas, no es posible advertirlo de forma clara.

- La información prevista en la norma impugnada no se encuentra acotada pues señala de manera genérica que será cualquier información, incluyendo aquella protegida por el derecho de acceso a la información pública.

B. Transgresión al derecho fundamental de acceso a la información y libertad de expresión. Después de desarrollar un estudio en cuanto al contenido del derecho de acceso a la información y del derecho a la libertad de expresión, la accionante considera que la norma es contraria a ellos, a la luz de los siguientes argumentos:

- La norma impugnada constituye una restricción al derecho humano de libertad de expresión y aclara que el parámetro de regularidad constitucional frente al cual debe confrontarse es al reconocido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, los cuales disponen que la libertad de difundir información no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público, de lo que resalta que la libertad de expresión admite restricciones.

- En el caso, la restricción se encuentra regulada en una ley formal; asimismo, el fin que persigue es legítimo, en tanto que está orientado a la protección del interés general, lo que puede advertirse de su exposición de motivos, pues en



ella se manifestó que con la norma se busca proteger a los habitantes del Estado de Quintana Roo, así como lograr el correcto desempeño de las funciones de seguridad pública.

- Sin embargo, la medida no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática porque no está adecuadamente orientada a cumplir los intereses que buscan protegerse y no es la medida que restringe en menor escala el derecho de acceso a la información.

- La medida interfiere *innecesariamente* en el ejercicio del derecho en cuestión, pues el tipo es tan amplio que abarca muchas conductas no reprochables amparadas por el derecho de libertad de expresión y acceso a la información, es decir, no se acota el tipo de información cuya ilegítima difusión sea capaz de producir un daño.

- Además, la norma tiene un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico pues al criminalizar la difusión o comunicación de toda información relativa a la seguridad pública y procuración de justicia es claro que uno de sus destinatarios son los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar y comunicar información sobre temas de interés público.

- Por todo ello, se concluye que la norma impugnada, al no interferir *lo menos posible* a la libertad de expresión y el derecho de información y, además, al no cumplir con los principios de seguridad jurídica, taxatividad y plenitud hermenéutica, debe ser declarada inconstitucional.

- Por último, se solicita que en caso de declararse la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, se invaliden todas aquellas que estén relacionadas, *por cuestión de efectos*, en términos de los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6. CUARTO.—Trámite y admisión. Mediante proveído de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de



inconstitucionalidad bajo el número 110/2019 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.²

7. Posteriormente, por acuerdo de dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo para que rindieran su informe, requiriéndolos para que, el primero de ellos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y, el segundo exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.³

8. QUINTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

Por escrito recibido el catorce de noviembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,⁴ el Poder Legislativo Estatal, por conducto de Edgar Humberto Gasca Arceo, quien se ostentó como presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la honorable XVI Legislatura del Estado de Quintana Roo, rindió el informe que le fue requerido, en el cual transcribe la norma impugnada, manifiesta sus antecedentes legislativos y anexa copia certificada de diversas documentales relacionadas con éstos.

9. SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

Por escrito recibido el seis de diciembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,⁵ el Poder Ejecutivo Estatal, por conducto de Jesús Antonio Villalobos Carrillo, quien se ostentó como encargado de la Consejería Jurídica, rindió su informe en el que manifiesta, en esencia, los siguientes argumentos:

- Debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad, en tanto que se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, frac-

² Página 43 del cuaderno en que se actúa.

³ *Ibidem*, páginas 44 a 47.

⁴ *Ibidem*, páginas 83 a 87.

⁵ *Ibidem*, páginas 106 a 114.



ción VIII, en relación con el numeral 61, fracción V, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la falta de conceptos de invalidez.

- La promulgación y publicación del decreto impugnado por parte del Poder Ejecutivo Local no contraviene de forma alguna los preceptos señalados por la accionante, pues fueron realizados en cumplimiento de lo ordenado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y por la Ley del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

- La accionante parte de una apreciación parcial de las cosas, pues de declararse la inconstitucionalidad solicitada, se debilitaría la impartición de justicia.

- La norma es acorde al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en tanto que permite que los destinatarios comprendan la conducta que se sanciona, así como las personas que podrán incurrir en ésta.

- No es obstáculo a lo anterior el hecho de que la norma no establezca la finalidad o el daño que debe producirse, *pues donde el legislador no distingue no resulta válido para el juzgador hacerlo*, ni tampoco que no se defina lo que debe entenderse por "proporcione" o "comunique" ya que tales conceptos se refieren a una violación de la información reservada para la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones señaladas por la norma.

- Contario a lo sostenido en la demanda, la disposición combatida no genera un efecto inhibitorio en la libertad de expresión, porque además de que no se ofrecen argumentos para acreditar tal afirmación, es la misma norma la que remite a la Ley de Transparencia Estatal.

- En cuanto al argumento en el que se alega una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, aquél resulta inatendible pues no se expone razonamiento alguno para acreditar que la norma la actualice.

10. SÉPTIMO.—Pedimento del fiscal general de la República. Por escrito recibido el trece de diciembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certifica-



ción Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁶ Alejandro Gertz Manero, quien se ostentó como titular de la Fiscalía General de la República, considera fundados los argumentos de la Comisión accionante, al señalar que el precepto legal combatido no cumple con los derechos de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal.

11. Lo anterior, en virtud de que el primer párrafo de la norma combatida contiene las siguientes imprecisiones:

- La locución "*al que por sí o conjuntamente*" dirige la acción sancionada a toda persona, sin establecer alguna cualidad específica.

- La frase "*proporcione o comuniqué a terceros información de cualquier tipo*" es ambigua al no delimitar o describir cuál es esa información.

- Penaliza las acciones de obtener o proporcionar información sobre la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública.

- No acota los sujetos a los que es penado proporcionar información.

- Refiere ambiguamente a la "adecuada ejecución de las funciones" policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública.

12. Adicionalmente, señala que no es posible saber qué tipo de acción comunicativa puede tener por efecto generar las consecuencias señaladas en el tipo penal, pues escapa a su poder la forma en que cada miembro de la sociedad utilice la información que se difunde. Ello, aunado a que el verbo rector del tipo constituye el núcleo esencial del derecho de acceso a la información, en términos de lo previsto en el artículo 6o. constitucional. En este sentido y no obstante que la información verse sobre las funciones policiales y laborales operativas de seguridad pública, no excluye la posibilidad de que pueda ser pública.

⁶ *Ibidem*, páginas 252 a 266.



13. OCTAVO.—Cierre de instrucción. Realizado el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de nueve de enero de dos mil veinte, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.⁷

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia.

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece,¹⁰ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea una posible contradicción entre el artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo y la Constitución Federal.

⁷ *Ibidem*, página 276.

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

"...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.; ..."

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

"...

"II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; ..."



SEGUNDO.—Oportunidad.

15. De conformidad con el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹¹ el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que si el último día del referido plazo es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

16. En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para promover la presente acción transcurrió del **sábado catorce de septiembre al domingo trece de octubre de dos mil diecinueve**; sin embargo, toda vez que el último día fue inhábil en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹² la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente.

17. En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó precisamente el lunes catorce de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que su presentación fue **oportuna**.

TERCERO.—Legitimación.

18. En términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos

¹¹ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

¹² **Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y **domingos**, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley." (énfasis añadido).



Humanos tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales que estime violatorias de derechos humanos.

19. Además, conforme a lo previsto por el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, es necesario que los promoventes comparezcan a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.¹³

20. En el caso, la demanda fue presentada por Luis Raúl González Pérez en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del oficio de trece de noviembre de dos mil catorce, signado por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, que lo reconoce como el presidente de dicha Comisión.¹⁴

21. Sentado lo anterior y, toda vez que en términos del artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el presidente de dicho órgano tiene, entre otras facultades, la de promover las acciones de inconstitucionalidad,¹⁵ debe concluirse que, al momento de la presentación de la demanda, el promovente contaba con la legitimación necesaria.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.**

22. Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo sostuvo que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el

¹³ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"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."

¹⁴ Página 39 del cuaderno en que se actúa.

¹⁵ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, ..."



artículo 19, fracción VIII, en relación con el numeral 61, fracción V, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁶ pues considera que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no señaló los preceptos constitucionales vulnerados por la norma impugnada, ni tampoco argumentos tendentes a demostrar su inconstitucionalidad.

23. Tal planteamiento debe **desestimarse**, pues contrario a lo sostenido, la promovente sí señaló los preceptos constitucionales y convencionales que estima vulnerados y, además, expuso los argumentos que estimó convenientes para sostener que la norma impugnada es contraria al derecho de acceso a la información y libertad de expresión; así como a los principios de seguridad jurídica, taxatividad y plenitud hermenéutica.

24. Sentado lo anterior y toda vez que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte de oficio la actualización de una causal de improcedencia diversa a la alegada, se procede al estudio de los argumentos expuestos por la accionante.

QUINTO.—**Estudio de fondo.**

25. Hay que recordar que en su demanda, la Comisión accionante además de ofrecer argumentos dirigidos a combatir el contenido de la norma impugnada, también alega una invasión de competencias al Congreso de la Unión. Por ese motivo, en primer lugar se analizará dicho motivo de impugnación pues sólo en el caso en que aquél resulte infundado, se deberá analizar el contenido de la norma impugnada.

A. Competencia del legislador local en el establecimiento de los delitos en contra de las instituciones federales, nacionales y las fuerzas armadas.

¹⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

"Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"...

"V. Los conceptos de invalidez."



26. La promovente sostiene que en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Federal, es competencia del Congreso de la Unión establecer los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse, por lo que no es competencia del legislador local establecer los delitos en contra de instituciones federales, nacionales y de las fuerzas armadas.

27. Pues bien, para analizar dicho concepto de invalidez, debe partirse del artículo 73, fracción XXI, inciso b), al ser el precepto que se estima vulnerado. En dicha disposición se establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"...

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada; ..."

28. Es cierto que, como lo señala la Comisión accionante, en dicho precepto se establece una facultad exclusiva a favor del Congreso de la Unión para emitir la legislación que establezca los delitos contra la Federación, así como las penas que por su comisión deban imponerse.

29. Ahora bien, el artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, es del tenor literal siguiente:

"Artículo 204-Bis. Al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, federales, nacionales o fuerzas armadas, ya sea que las ejecuten



por sí o conjuntamente, se le impondrá la pena de tres a siete años de prisión y de quinientos a mil días multa.

"La pena anterior se duplicará si dicha comunicación consistiere en información clasificada como reservada o confidencial en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y fuere realizada por las personas responsables de su resguardo.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad, personas que no tengan la capacidad de comprender la conducta o a personas con discapacidad la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.

"Asimismo se aumentará la pena prevista en el primer párrafo hasta en una mitad y en lo aplicable se sancionará con destitución del empleo, cargo o comisión públicos o inhabilitación de dos a seis años para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos cuando la conducta se lleve a cabo por servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna institución de seguridad pública, fuerzas armadas, al organismo garante del derecho a la información del Estado, o se trate de individuos destinados a la prestación de servicios de seguridad privada, contratados por personas físicas o morales.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, que por sus características sean similares a esos en apariencia, o bien la realicen prestadores de servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, o mediante cualquier tipo de embarcación marítima o aeronave, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo."

30. Del contenido recién transcrito, se desprende que la norma impugnada tiene por objeto tipificar la conducta conocida coloquialmente como "halconeo" y que puede ser definida como la actividad consistente en vigilar las actividades de los cuerpos de seguridad, con el fin de informar a los delincuentes sobre sus actividades programadas o por realizar.¹⁷

¹⁷ Así se ha considerado en las acciones de inconstitucionalidad 11/2013 y 9/2014, resueltas por el Tribunal Pleno en sesiones de siete de julio de dos mil catorce y seis de julio de dos mil quince, respectivamente.



31. En este caso, la norma penaliza el proporcionar o comunicar información de cualquier tipo, que **impida u obstaculice la adecuada ejecución** de funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción, no sólo de las instituciones de seguridad pública del Estado, **sino también de las instituciones federales, nacionales o fuerzas armadas.**

32. Ahora bien, para determinar si los Estados carecen de competencia para regular algún aspecto de la materia penal, es necesario partir de lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución Federal, al ser el que establece el principio general de distribución de competencias, conforme al cual la Federación cuenta con las facultades que le sean expresamente concedidas por la propia Carta Magna, mientras que las que no se encuentren en ese supuesto, se entenderán reservadas a los Estados; salvo las materias que, por disposición expresa, sean concurrentes, en las cuales será el Congreso de la Unión quien distribuirá, a través de una ley, las facultades correspondientes para cada orden de gobierno.

33. Derivado de lo anterior, la cuestión a dilucidar en este apartado es si el establecimiento de un tipo penal cuya conducta lo es el proporcionar o comunicar a terceros información de cualquier tipo, **que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones de las instituciones federales, nacionales o fuerzas armadas,** es una facultad expresamente concedida a la Federación o si, por el contrario, los Estados pueden válidamente hacerlo en ejercicio de la competencia genérica que, en materia penal, les está reservada.

34. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido en diversos asuntos que la materia penal se ejerce tanto por la Federación como por las entidades federativas, correspondiendo al Congreso de la Unión el **establecimiento de delitos contra la Federación,** en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Federal, transcrito hace unos momentos.

35. Lo anterior implica que los Estados pueden legislar en materia penal en sus ámbitos territoriales, **siempre que no se trate de conductas que atenten contra la Federación,** para lo cual debe atenderse al **bien jurídico tutelado,** a fin de determinar si su protección compete a la Federación en ejercicio de sus atribu-



ciones y facultades constitucionales exclusivas o, incluso, en el ámbito de facultades concurrentes.¹⁸

36. Ahora bien, en el dictamen emitido por la Comisión de Justicia de la Décimo Quinta Legislatura del Estado de Quintana Roo, se consideró que la iniciativa dictaminada tenía, en esencia, la finalidad de perfeccionar la seguridad pública, prevista en el artículo 21 de la Constitución Federal como una función del Estado y sus Municipios, sin descartar la participación de la Federación. Por ese motivo, **se identificó a la seguridad pública del Estado, como el bien jurídico tutelado por el artículo impugnado.**¹⁹

37. Ciertamente, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.²⁰

¹⁸ Similares consideraciones fueron sustentadas al resolver las acciones de inconstitucionalidad 20/2010, resuelta en sesión de veintiocho de junio de dos mil once, 64/2012, resuelta en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil trece, así como en la acción de inconstitucionalidad 109/2015, resuelta el treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho.

¹⁹ "Dictamen con minuta de decreto por el que se reforma el artículo 204 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo" de la Comisión de Justicia de la XV Legislatura del Estado, páginas 5 a 7.

²⁰ "Artículo 21. ...

"...

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:



38. Incluso, debe recordarse que al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2014, el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos,²¹ reconoció la competencia de las entidades federativas para regular un tipo penal similar al ahora impugnado, precisamente, a la luz de las facultades que tienen en materia de seguridad pública en términos de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional.

39. En efecto, en ese precedente, la disposición combatida sancionaba la obtención y proporción de información sobre la ubicación, actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública, lo que se consideró constitucional a la luz del sistema de

"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

"b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

"c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

"d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

"La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

"La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

"La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género."

²¹ Resuelta en sesión de seis de julio de dos mil quince, en la que existió una mayoría de siete votos de la Ministra Luna Ramos y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, por razones distintas, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo por razones distintas, Silva Meza y Pérez Dayán, a favor de declarar infundado el argumento relativo a la incompetencia. La Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora I., y presidente Aguilar Morales votaron en contra.



distribución de competencias previsto en la Constitución Federal, particularmente, a la luz del artículo 73, fracciones XIV y **XXI, inciso b)**, de dicho ordenamiento.

40. El razonamiento utilizado en aquel entonces reposó en la motivación que el legislador del Congreso del Estado de Michoacán manifestó en el procedimiento legislativo de la disposición combatida, del cual se desprendía que **no se había legislado respecto de las fuerzas armadas, o bien, respecto de las faltas a la Federación, pues en realidad se había regulado en materia de seguridad pública**, la cual debía ubicarse en un contexto de federalismo cooperativo, al tender a buscar la uniformización por medio de la cooperación de las diversas instancias hacia logros de objetivos en común.

41. De la misma manera, se puso de manifiesto que la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno debe ser a través de una ley, en términos de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal; coordinación que también incluye a las autoridades legislativas.

42. Derivado de lo anterior y toda vez que la seguridad pública es materia concurrente, en la que se pueden configurar las competencias en una ley marco o general, se concluyó que el entonces artículo impugnado no vulneraba ninguna facultad prevista para el Congreso de la Unión, pues derivaba propiamente de la competencia de los Estados en materia de seguridad pública, a la luz del artículo 21 constitucional.

43. Sin desconocer el precedente anterior, este Tribunal Pleno considera que no es aplicable al presente caso, pues de la redacción del artículo 204-Bis en análisis, sí se deriva que en él **se sanciona el daño que la comunicación de información de cualquier tipo le genere no sólo a las instituciones de seguridad pública del Estado, sino también a instituciones federales, nacionales o fuerzas armadas**.

44. Esto es, en la acción de inconstitucionalidad 9/2014 recién señalada, la norma tipificaba un *delito de peligro*, pues para su actualización no se exigía alguna consecuencia en específico. Así, en ella se sancionaba simplemente a quien mediante vigilancia obtuviera y proporcionara información sobre la ubica-



ción, actividades, operativos o cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública.²²

45. Sin embargo, en el presente asunto, no se sanciona la simple comunicación de información, sino que es necesario que con dicha conducta se genere una consecuencia específica, a saber, **que se impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones federales, nacionales o fuerzas armadas**, lo que a consideración de este Tribunal Pleno, refleja que el bien jurídico tutelado, en realidad, también lo es el buen funcionamiento de dichas instituciones.

46. Ahora bien, en el dictamen emitido por la Comisión de Justicia, se consideró que la iniciativa que fue dictaminada favorablemente, planteaba exigir "... que la información que sea transmitida ocasione un verdadero daño al **bien jurídico tutelado, que en este caso consiste en impedir u obstaculizar la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado**";²³ esto es, refleja la consideración del legislador que el bien jurídico tutelado lo es el debido funcionamiento de las instituciones estatales de seguridad

²² Para mayor claridad y pronta referencia, la disposición impugnada en aquel asunto era del contenido literal siguiente: **"Artículo 133 quinquies.** Se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente, al que mediante la vigilancia obtenga y proporcione información, sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública.

"Cuando el delito sea cometido por servidores públicos, por orden de ellos hacia sus subalternos, o haciéndose pasar por integrantes de fuerzas armadas, corporaciones policíacas públicas o privadas, o de procuración de justicia, la pena aumentará hasta en una mitad más. Además se le destituirá del cargo o comisión e inhabilitará del cargo de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho, la pena aumentará hasta en una mitad más.

"Además de las penas señaladas en este artículo se aumentarán un tercio más cuando se utilice vehículo de transporte público, transporte de pasajeros o cualquier otro que por sus características exteriores se asemeje a los vehículos destinados al servicio de transporte público de pasajeros."

²³ "Dictamen con minuta de decreto por el que se reforma el artículo 204 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo" de la Comisión de Justicia de la XV Legislatura del Estado, página 10.



pública, lo cual también puede desprenderse de la ubicación del artículo impugnado en el Código Penal del Estado, pues aquél se encuentra previsto dentro del título primero de la sección cuarta, denominado "Delitos contra la seguridad interior del Estado", específicamente en su capítulo VI, denominado "Uso indebido de información sobre las actividades de seguridad pública y procuración de justicia".

47. No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que el bien jurídico tutelado por la norma impugnada, en realidad, no sólo es la *adecuada* ejecución de las diversas funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado, sino también de las funciones de las instituciones federales, nacionales e, incluso, de las fuerzas armadas.

48. Ciertamente, las manifestaciones del Poder Legislativo en el procedimiento legislativo, así como la ubicación de los tipos penales dentro del código que los prevé, reflejan, en cierta parte, su objeto de tutela; sin embargo, no pueden ser considerados como un elemento determinante en dicha definición, pues llevando ese argumento al extremo, bastaría con la afirmación y ubicación de un tipo penal, con independencia de su contenido, para determinar el bien jurídico que se tutela y, derivado de ello, la competencia del legislador para protegerlo.

49. Por ese motivo, es necesario atender al contenido del tipo penal para determinar realmente qué bien jurídico es el que se pretende tutelar, lo cual puede advertirse, en algunos casos, no sólo de la conducta, sino también de otros elementos del tipo, como puede ser el resultado de dicha conducta; esto es, de la afectación que realmente se sanciona.

50. Al aplicar ese razonamiento al caso en concreto, este Tribunal Pleno considera que lo que se sanciona en este caso, no es la simple obtención o comunicación de la información –como ocurrió en el precedente anterior– sino, en realidad, **la afectación** que derivado de ello sufrirán las instituciones federales, nacionales y las fuerzas armadas en el ejercicio de sus funciones, lo que a juicio de este Tribunal Pleno, implica que serán esas instituciones afectadas los sujetos pasivos del delito, vulnerando con ello la facultad del Congreso de la Unión.

51. Ello no significa que a este Tribunal Pleno le sean desconocidas las repercusiones sociales y el daño a la seguridad de las personas que, en su caso,



podrían generarse por la comisión de la conducta denominada como "halconeo" definida hace unos momentos, pues lo cierto es que el daño se resiente tanto por las instituciones que verán afectadas sus funciones como por la sociedad en general.

52. Sin embargo, con la finalidad de resolver con base en un elemento objetivo, debe atenderse a la **afectación que sanciona la norma**, la cual, en el caso, es la que resienten las instituciones estatales de seguridad pública, las instituciones federales, nacionales y las fuerzas armadas, pues se reitera, para la actualización del tipo penal no sería suficiente con la transmisión de la información, sino es necesario que dicha transmisión impida y obstaculice la adecuada ejecución de sus funciones.

53. Por lo anterior, y sin que en este momento se esté realizando algún pronunciamiento de fondo, en cuanto a si resulta válido o no el tipo penal en análisis, se concluye que el argumento hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es **fundado**, al existir una vulneración a la competencia del Congreso Federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que sanciona el daño a la adecuada ejecución de las funciones de instituciones federales, nacionales y de las fuerzas armadas; resultando válido, a la luz de la competencia que tienen los Estados en materia penal, sancionar el daño a las funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado.

54. Ahora bien, no pasa inadvertido que en la Constitución Federal la facultad exclusiva del Congreso de la Unión es para establecer los delitos en contra de la Federación y que, en la norma impugnada, también se habla de instituciones nacionales; sin embargo, además de que la norma no resulta clara en este aspecto, pues no aclara a qué instituciones se refiere, este Tribunal Pleno considera que debe seguirse la misma lógica utilizada en este apartado pues, ciertamente, las instituciones *nacionales*, tal como su propia denominación puede indicarlo, no se limitan a una circunscripción territorial determinada, por lo que el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, también excede de su competencia al buscar proteger la adecuada ejecución de sus funciones.



55. Derivado de lo anterior, se declara la invalidez del artículo 204-Bis, únicamente en la porción normativa "*federales, nacionales o fuerzas armadas*", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

B. Estudio del contenido restante del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

56. En atención a la invalidez declarada en el apartado anterior, en el análisis de la norma impugnada únicamente se examinará si resulta válido el tipo penal, en cuanto sanciona al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado.

57. Pues bien, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que el artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, resulta contrario a los principios de seguridad jurídica y de legalidad, en su vertiente de taxatividad, así como a los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información; lo que desarrolla, a su vez, en dos apartados por separado.

58. Sin embargo, de una lectura integral a su demanda puede advertirse que los argumentos que sostienen la vulneración de dichos principios y derechos no son aislados para un caso y el otro, sino que se encuentran íntimamente relacionados.

59. En efecto, en su demanda la Comisión accionante sostiene que la norma impugnada es contraria al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en tanto que en ella no se establece la finalidad que debe perseguirse con la obtención de información; no se especifica el daño que debe ocasionarse; no se describe adecuadamente el tipo de información protegida ni los medios para obtenerla, así como tampoco algún otro elemento que *podiera identificar a la conducta como un abuso del derecho de libertad de expresión*, por lo que concluye que **la descripción típica es tan amplia que abarca un sinnúmero de conductas no reprochables y que se encuentran amparadas por el derecho de acceso a la información y libertad de expresión.**



60. Mientras que por lo que hace a la violación a esos derechos, concluye que si bien la norma persigue un fin legítimo, como lo es la protección del interés general y la seguridad pública, lo cierto es que no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática, pues además de que no está adecuadamente orientada a satisfacer dicho fin legítimo, está muy lejos de ser la medida que menos restringe el derecho de acceso a la información.

61. Tomando en cuenta la manera en la que la accionante desarrolla su demanda, este Tribunal Pleno estima que la norma impugnada debe analizarse a la luz de ambas perspectivas, toda vez que el análisis de la vulneración al derecho de acceso a la información y libertad de expresión está íntimamente ligado al relativo al principio de taxatividad, pues a juicio de la Comisión accionante, es precisamente por la falta de precisión de la norma impugnada que se vulneran los citados derechos, en tanto que termina por sancionar conductas que se encuentran amparadas por ellos.

62. Además, normas similares ya han sido analizadas a la luz de ambas perspectivas, en las acciones de inconstitucionalidad 11/2013 y 9/2014.

63. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 11/2013 resuelta en sesión de siete de julio de dos mil catorce, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 398 Bis del Código Penal del Estado de Chiapas, que sancionaba a quien realizara actos tendientes a **obtener información** de los cuerpos de seguridad pública, de persecución o sanción del delito o de ejecución de penas, sobre su ubicación, actividades, operativos, o sus labores en general.²⁴

64. En ese asunto, por unanimidad de votos²⁵ se identificó que dicha disposición imponía una restricción al derecho de acceso a la información, toda vez

²⁴ La norma combatida en aquel asunto, para lo que interesa destacar, era del contenido literal siguiente:

"Artículo 398 Bis. Se impondrá una pena de dos a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo, a quien realice actos tendientes para obtener información de los cuerpos de seguridad pública, de persecución o sanción del delito o la ejecución de penas, sobre su ubicación, actividades, operativos o sus labores, en general. ..."

²⁵ De la Ministra Luna Ramos y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistieron a la sesión de siete de julio de dos mil catorce.



que la conducta tipificada como delito consistía en la búsqueda de cierto tipo de información; acción que se consideró como el núcleo esencial del derecho de acceso a la información. Además, se precisó que el objeto material del delito se refería a información de las instituciones de seguridad pública del Estado de Chiapas, las cuales, al ser órganos del Estado, son sujetos obligados por el derecho de acceso a la información; así como que la información relativa a la ubicación, operativos, actividades y labores en general de dichas autoridades, se trataba de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, la cual es precisamente sobre la que opera dicho derecho fundamental.

65. Posteriormente, se concluyó que tal restricción no cumplía con el requisito de *necesidad en una sociedad democrática*, al desbordar el propósito que se buscaba y también al interferir, innecesariamente, en el efectivo ejercicio del derecho restringido. Ello, pues la descripción típica de la norma era tan amplia que terminaba por abarcar conductas no reprochables amparadas por el derecho de acceso a la información.

66. Esta imprecisión de la norma impugnada se debía a que el legislador local no estableció *la finalidad* que debía perseguirse con la obtención de la información; no especificó *el daño* que debía producirse con ello; no describió adecuadamente el tipo de información protegida, ni los medios comisivos para obtenerla, así como tampoco ningún otro elemento que permitiera identificar a la conducta como un abuso del derecho de acceso a la información, diferenciable, más allá de toda duda, de instancias legítimas de su ejercicio y merecedora de una sanción penal.

67. Lo anterior, a juicio del Tribunal Pleno, también era demostrativo de la violación al principio de taxatividad, toda vez que la norma no era clara, precisa o exacta respecto de la conducta que se pretendía sancionar, lo que se estimó podía permitir la arbitrariedad en su aplicación.

68. Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 9/2014, resuelta definitivamente en sesión de seis de julio de dos mil quince, una vez superado el tema de competencia, se declaró la invalidez del artículo 133 quinquies del Código



Penal del Estado de Michoacán,²⁶ por mayoría de ocho votos,²⁷ a la luz del principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, toda vez que la definición del delito cuestionado contenía las siguientes imprecisiones:

A) Se dirigía a toda persona, sin establecer alguna cualidad específica en el sujeto activo, al establecer "*al que*".

B) Utilizaba la locución "*mediante vigilancia*", la cual se consideró ambigua al no establecer elemento alguno que delimitara o describiera dicha acción.

C) Se penalizaba que, mediante la vigilancia, se obtuviera y proporcionara información sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública.

D) No acotaba los sujetos a los que les estaba penado proporcionar información.

E) Refería ambiguamente cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública.

F) Se incluía el vocablo "*en general*", respecto de las acciones de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad pública, y

G) No se conectaba el verbo rector del tipo con la intencionalidad dolosa de quien pudiera realizar actos tendentes a obtener y proporcionar información.

²⁶ La norma que fue analizada en dicho asunto, para lo que interesa destacar, establecía lo siguiente:

"Artículo 133 quinquies. Se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente, al que mediante la vigilancia obtenga y proporcione información, sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública. ..."

²⁷ En relación con la violación al principio de taxatividad, estuvieron a favor la Ministra Luna Ramos y los Ministros Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Silva Meza con precisiones, Medina Mora I., con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas con precisiones, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz porque el único tema es la incompetencia, y Pardo Rebolledo votaron en contra.



69. Adicionalmente, por mayoría de siete votos,²⁸ se consideró que la norma era contraria a los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, a la luz de razonamientos similares a los expresados en el precedente recién mencionado, toda vez que el verbo rector típico se encontraba en la expresión "mediante la vigilancia obtenga y proporcione información" lo cual está relacionado con la **búsqueda y difusión de la información**; acción que constituye el núcleo esencial de los derechos de acceso a la información y de libertad de expresión.

70. Adicionalmente, en relación con la información de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública, se reiteró que además de que aquellos son sujetos obligados por dicho derecho, la información relativa a ubicación, actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por tales autoridades, se trataba de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, sobre la cual opera el derecho fundamental en cuestión.

71. Así, en ese asunto, se consideró que tal restricción al derecho de acceso a la información no cumplía con el requisito de necesidad en una sociedad democrática, toda vez que desbordaba el propósito buscado e interfería innecesariamente con el derecho de acceso a la información, pues la descripción eran tan amplia que terminaba por sancionar conductas amparadas por dicho derecho.

72. Por último, en ambos asuntos se consideró que las normas impugnadas tenían un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico, pues al criminalizar la búsqueda de toda información relativa a la seguridad pública y a la procuración de justicia, se desprendía que uno de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que además de tener un efecto inhibitorio en la tarea periodística, en realidad volvía ilícita la profesión en ese ámbito específico.

²⁸ En relación con la violación a los derechos mencionados, estuvieron a favor la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., y presidente Aguilar Morales. La Ministra Luna Ramos, porque basta la taxatividad, y los Ministros Cossío Díaz, porque el único tema es la incompetencia, Franco González Salas porque basta la taxatividad, y Pérez Dayán, votaron en contra.



73. Pues bien, en este asunto se estiman aplicables las razones que condujeron a declarar la invalidez en los precedentes recién mencionados, pues si bien no se desconoce que la norma impugnada en el presente asunto presenta algunas diferencias en relación con los elementos típicos del delito –las cuales sin duda serán tomadas en cuenta en el estudio de fondo– lo cierto es que comparte algunos de los vicios de inconstitucionalidad que fueron detectados y, por tanto, debe declararse su invalidez.

74. Antes de analizar y confrontar los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la norma impugnada, se retomarán las premisas básicas que han sido desarrolladas por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, consagrados en los artículos 6o. y 7o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el Pacto de San José de Costa Rica²⁹ y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³⁰

75. En diversos asuntos, como en las acciones de inconstitucionalidad 9/2014, 115/2015³¹ y 149/2017,³² este Tribunal Pleno ha señalado que los derechos fundamentales de libertad de expresión y a la información, centrales en un Estado constitucional democrático de Derecho, tienen una doble faceta o dimensión: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o

²⁹ Depositario: OEA. Lugar de adopción: San José de Costa Rica. Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969. Adhesión de México: 24 de marzo de 1981. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

³⁰ Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, Estados Unidos de América. Fecha de adopción: 16 de noviembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1976. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

³¹ Resuelta en sesión de cinco de junio de dos mil dieciocho, en la que, en general, existió unanimidad de votos en declarar la invalidez del artículo 297 del Código Penal del Estado de Nayarit, que regulaba el delito de calumnia.

³² Resuelta en sesión de diez de octubre de dos mil diecinueve, en la que, en general, existió unanimidad de votos en reconocer la validez del artículo 204-d, fracción I, en su porción normativa "Utilizando violencia", del Código Penal del Estado de Guanajuato.



institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de una democracia representativa.

76. Se ha resaltado que los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal³³ prevén, en síntesis, lo siguiente: a) la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; b) el derecho a la información será garantizado por el Estado; c) es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; d) no se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información, o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones; e) ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni coartar la libertad de difusión; y, f) los límites a la libertad de difusión únicamente pueden ser los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Federal.

77. Particularmente, en cuanto a este último precepto constitucional, en diversos asuntos, como lo fue en la acción de inconstitucionalidad 11/2013, se han resaltado las siguientes características y elementos del derecho de acceso

³³ **Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. ...

Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

"Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."



a la información: a) toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad. A este respecto, se entiende por información pública el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público;³⁴ b) toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos; c) para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

78. Mientras que en las fuentes internacionales, el derecho a la información se encuentra inmerso en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en tanto que esta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole.

79. En efecto, en los asuntos que se retoman, se ha destacado que de los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁵ y 19 del

³⁴ 2a. LXXXVIII/2010, de rubro: "INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO." **Registro digital: 164032**, Segunda Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 463.

³⁵ **Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión**

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

"a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,³⁶ se obtienen los siguientes puntos fundamentales:

a) Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones (artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

b) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (artículos 19 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de San José de Costa Rica, respectivamente).

c) El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino sólo a responsabilidades ulteriores. Éstas, que se relacionan con los deberes y responsabilidades especiales que el ejercicio de la libertad de expresión comporta, deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (artículos 13 del Pacto de San José de Costa Rica y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente).

"4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

"5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

³⁶ **Artículo 19**

"1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

"2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

"a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."



d) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

e) Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, pero únicamente con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

f) Por ley estará prohibida toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive, los de raza, color, religión, idioma u origen nacional (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

80. Ahora bien, por lo que hace a los rasgos jurídicos que dan cuerpo a estos derechos, se han destacado los siguientes: el sujeto y el contenido de dichas libertades, el cual tiene que ver con los límites que pueden válidamente imponerse y con los que, por el contrario, se encuentran proscritos.

81. I. Las diferentes dimensiones del contenido de la libertad de expresión pueden ser desarrolladas en múltiples dimensiones.

82. En este aspecto, en los asuntos que se retoman, se ha expuesto que como lo Corte Interamericana lo ha sostenido en reiteradas ocasiones, resaltando la Opinión Consultiva OC-5/85 de trece de noviembre de 1985,³⁷ la libertad de expresión no se trata solamente de la libertad de expresar el propio pensamiento, sino también del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Junto a la seguridad de no poder ser víctima de un menoscabo

³⁷ Véase particularmente la Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985 y el *Caso Olmedo Bustos y otros Vs. Chile* (caso "La última tentación de Cristo") resuelto en sentencia de 5 de febrero de 2001.



arbitrario en la capacidad para manifestar el propio pensamiento, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual abre la puerta a la importancia de la dimensión *colectiva* del ejercicio de este derecho.

83. Además, que la libertad de expresión es, en definitiva, un medio para el intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden. Ambas dimensiones deben garantizarse de forma simultánea para garantizar la debida efectividad al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

84. Incluso se ha considerado que esta doble dimensión explica, asimismo, la importancia de garantizar plenamente las condiciones de *divulgación* de los mensajes. La libertad de expresión comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. **La expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de la posibilidad de divulgación representa directamente, un límite al derecho de expresarse libremente.**

85. Se ha reconocido que lo anterior sin duda alguna tiene repercusiones de variada índole en muchos planos, pero en especial en el ámbito de los llamados medios de comunicación social. Si el derecho a la libre expresión comprende el derecho a fundar y administrar medios de comunicación, ésta requiere igualmente que estos medios estén razonablemente abiertos a todos; la posición estratégica de los medios, y la complejidad técnica y económica asociada a la expresión a través de ellos justifica que deban mantener sus actividades dentro de parámetros que permitan seguir calificándolos de verdaderos instrumentos de esa libertad y no de vehículos para restringirla.

86. II. La centralidad con que nuestra Constitución Federal o los convenios internacionales citados consagran la libertad de expresión no debe llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados.

87. En este punto, se ha partido de la premisa de que, como cualquier derecho, la libertad de expresión no es un derecho absoluto, sino que admite res-



tricciones. Sin embargo, que tanto la Constitución Federal, como los convenios internacionales, han establecido cómo deben ser estas restricciones para que puedan ser consideradas como legítimas.

88. Sobre esto, se ha dicho que la primera de las reglas sobre límites, plasmada tanto en el artículo 7o. de la Constitución Federal,³⁸ como en el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana,³⁹ es la prohibición de la censura previa.

89. La prohibición de la censura previa, se ha dicho, implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir su desarrollo.

90. En otras palabras, no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir *ex ante*, normas en consideración a éstos, sino que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más a un determinado mensaje del conocimiento público; así, los límites deben hacerse valer a través de la atribución de responsabilidades –civiles, penales o administrativas– posteriores.

91. No se trata pues, de que no se pueda regular el modo y manera de expresión, ni que no se puedan poner reglas, incluso respecto del contenido de los mensajes. El modo de aplicación de estos límites, sin embargo, no puede consistir en excluir el mensaje del conocimiento público.

³⁸ **"Artículo 7o. ...**

"Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

³⁹ **"Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión**

"..."

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

"a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."



92. Sobre estos límites, se ha resaltado el previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues en ella se establece una excepción a la prohibición de censura previa, que permite limitar el acceso a los espectáculos públicos en aras de la protección moral de la infancia y la adolescencia, y que viene a armonizar en este caso su despliegue con la protección de los derechos e intereses de niños y jóvenes. Así, sólo cuando la libre expresión entra en conflicto con los derechos de los niños y los jóvenes puede una medida como la previa censura de los espectáculos públicos justificarse; en el resto, cualquiera que sea el carácter de los elementos con los que la libre expresión de las ideas confluye, la censura previa no estará nunca justificada.

93. Respecto de los límites destinados a hacerse valer por medios distintos a la censura previa, en forma de exigencia de responsabilidad, se ha identificado que entran en juego el resto de las condiciones constitucionalmente establecidas, que la redacción de la Constitución Federal obliga a interpretar de modo estricto.⁴⁰ Así, el artículo 6o. destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos, a excepción de aquellos casos en que se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.⁴¹

⁴⁰ El artículo 6o. establece que "la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado"; el primer párrafo del artículo 7o., por su parte, establece que "es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones".

⁴¹ Es necesario precisar, además, que aun cuando del tenor literal del artículo 6o. parece desprenderse que sólo las autoridades jurisdiccionales o administrativas están sujetas a la prohibición establecida, si entendemos correctamente la función de los derechos fundamentales podemos fácilmente concluir que el legislador es, desde luego, un destinatario pasivo tácito. Lo anterior no es una cuestión de simple simetría, sino que obedece al hecho de que sólo bajo una interpretación de esa especie es posible el cumplimiento integral de las funciones de este tipo de derechos en nuestro orden jurídico. Es claro que, dada la estructura de nuestro ordenamiento jurídico, las mencionadas autoridades jurisdiccionales y administrativas sólo podrían realizar las inquisiciones a las que se refiere el artículo 6o. con una cobertura legal previa, con lo cual se sobrentiende que el legislador se encuentra constitucionalmente impedido para proveerla.



94. Incluso se ha estimado que el artículo 7o. de la Constitución Federal, evidencia con más claridad todavía la intención de contener dentro de parámetros estrictos las limitaciones a la libertad de expresión, al establecer que la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, es inviolable; y además, que dicho derecho no puede restringirse por vías o medios indirectos. Se trata, por tanto, de límites tasados y directamente especificados en la Constitución Federal.

95. La Convención Americana, por su parte, impone como "límites de los límites" las siguientes condiciones:

- a) La existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas;
- b) La definición expresa y taxativa de esas causales por la ley;
- c) La legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas (el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas);

d) La necesidad de que las causales de responsabilidad sean "necesarias para asegurar" los mencionados fines. Respecto al significado de esta última expresión ("necesarias para asegurar"), se ha dicho que aunque no es sinónimo de medidas "indispensables", sí debe apreciarse la existencia de una necesidad social imperiosa, esto es, para estimar que una restricción es "necesaria", no es suficiente demostrar que es "útil".

96. Por tanto, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá de que aquellas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y de que, cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido, esto es, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

97. Además, el estricto estándar con que las restricciones a la libertad de expresión –por cualquier medio– deben ser diseñadas y constitucionalmente



evaluadas, queda evidenciado, asimismo, por el hecho de que nuestros textos fundamentales proscriban las "restricciones indirectas" a ésta; lo que también se realiza de modo enfático y directo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, párrafo 3.⁴²

98. Por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido durante los últimos años que la libertad de expresión constituye un **derecho preferente**, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades. En efecto, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible, no solamente como instancia esencial de auto-expresión y auto-creación, sino también como premisa para poder ejercer plenamente otros derechos humanos –el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado– y como elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país.

99. Por su parte, se ha identificado que la libertad de expresión y su vertiente consistente en el derecho a la información tienen una doble faceta, individual y social, que exigen no sólo que los individuos no vean impedida su posibilidad de manifestarse libremente, sino que se respete también su derecho como miembros de un colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.⁴³

100. Por ello, como ha sido resaltado en diversos asuntos, como en la acción de inconstitucionalidad 115/2015, **en las sociedades democráticas es más**

⁴² "Artículo 13. Libertad de pensamiento y de Expresión

" ...

"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones."

⁴³ Véase Corte IDH, *Casos Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, No. 74, párrafo 146; "*La Última Tentación de Cristo*" (*Olmedo Bustos y otros*). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C, No. 73, párrafo 64; y *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A, No. 5, párrafo 30).



tolerable el riesgo derivado de los eventuales daños generados por la expresión que el riesgo de una restricción general de la libertad correspondiente.

101. Además, se ha estimado que la posición preferente de la libertad de expresión y el derecho a la información tiene como principal consecuencia la **presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo o informativo**, la cual se justifica por la obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones e informaciones difundidas, así como por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público,⁴⁴ lo cual es congruente, a su vez, con la prohibición de censura previa que establecen los artículos 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

102. En consecuencia, "el abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido";⁴⁵ en otros términos, la responsabilidad que en todo caso pudiera generarse de una expresión indebida es, como esta Suprema Corte ha destacado en sus precedentes, de carácter ulterior.

103. Esta idea confirma que los derechos humanos reconocidos en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal tienen **límites** –como los tiene cualquier derecho humano–, dentro de los cuales la propia Constitución y los tratados internacionales identifican, entre otros, el orden público.

104. En efecto, se ha identificado que los diversos 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, refieren como una restricción legítima al ejercicio de la libertad de expresión la protección del orden público.

⁴⁴ Véase CIDH, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, página 10.

⁴⁵ Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A, No. 5, párrafo 30).



105. Adicionalmente, se ha destacado que todos los conceptos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricciones a la libertad de pensamiento y expresión **son igualmente aplicables al derecho de acceso a la información**, en tanto éste forma parte de aquél.

106. Por otro lado, se han considerado de especial relevancia en este tipo de asuntos, los criterios de la Corte Interamericana en los que ha sostenido que el derecho penal es un medio idóneo para el establecimiento de restricciones a la libertad de expresión porque sirve para salvaguardar, a través de la conminación penal, el bien jurídico que se quiere proteger; pero que siendo el medio más restrictivo y severo para cumplir los objetivos que se persigan, su uso únicamente es legítimo cuando se cumpla con el principio de mínima intervención. De este modo, el poder punitivo sólo debe ejercerse en la medida **estrictamente necesaria** para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.⁴⁶

107. Por tanto, la aplicación de medidas penales debe ser evaluada con especial cautela y para analizar si su uso es legítimo o no, deben ponderarse la extrema gravedad del abuso de la libertad de expresión bajo estudio, el dolo del acusado –es decir el grado de conocimiento y de voluntad que dicha persona tenía para producir la afectación–, la magnitud y las características del daño que el abuso produjo y demás datos que permitan mostrar la existencia de una absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales.⁴⁷

108. A mayor abundamiento, como fue considerado por la Primera Sala al resolver los amparos en revisión 492/2014 y 482/2014⁴⁸ –en los que se analizó

⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Kimel Vs. Argentina*, sentencia del 2 de mayo de 2008, párrafos 71 y 76.

⁴⁷ *Ibidem*, párrafo 78.

⁴⁸ Resueltos en sesiones de veinte de mayo y nueve de septiembre de dos mil quince, respectivamente, por mayoría de tres votos de la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y presidente y ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por los Ministros Cossio Díaz y Pardo Rebolledo.



la regularidad constitucional de una norma similar—⁴⁹ cuando el ejercicio de escrutinio constitucional se focaliza en el derecho penal y el objeto de control es una norma que tipifica una conducta a la que se le reclama criminalizar cierto discurso (la expresión, manifestación u obtención de ideas o información), todo lo expuesto se concretiza en un estándar específico de taxatividad apto para garantizar el contenido nuclear del derecho de acceso a la información y de libertad de expresión.

109. En efecto, en dichos asuntos se razonó que dado que el propósito de la dimensión colectiva de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información es la generación de un espacio de deliberación pública, de libre circulación de ideas, un tipo penal será inconstitucional, por vulnerar el principio de taxatividad, si es sobre inclusivo, desde dos perspectivas: por un lado, la del ciudadano, quien no podrá anticipar qué tipo de acción comunicativa está prohibida y, por otro, desde la perspectiva de la autoridad, quien se ve beneficiada con la falta de precisión para adquirir un poder ilícito de prohibir acciones comunicativas con las cuales podría no coincidir.

110. De lo anterior, se sostuvo que si un tipo penal criminaliza una categoría demasiado amplia de discurso en la circunstancia específica punible, especialmente, si es público, deberá concluirse que sobre ella pesa una presunción de inconstitucionalidad.

111. De esta forma, se concluyó que el incumplimiento del principio de taxatividad, aplicado en temas de libertad de expresión y acceso a la información,⁵⁰ genera el vicio de inconstitucionalidad ordinariamente asociado en la jurisprudencia.

⁴⁹ La norma analizada en dichos asuntos, contenida en el Código Penal para el Estado de Chiapas, para lo que interesa destacar, establecía lo siguiente:

"Artículo 398 Bis. Al que obtenga y proporcione información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas con el propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero, se impondrá una pena de dos a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo. ..."

⁵⁰ Respecto de ese tema se han pronunciado otros tribunales en derecho comparado. Ver, inter alia, *Papachristou v. City of Jacksonville*, 405 US 156 (1972), *Gentile v. State Bar*, 501 US, 1030 (1991).



dencia de esta Suprema Corte, a saber, en la falla de la ley en prevenir con certeza al destinatario, qué tipo de conducta está prohibida. Sin embargo, se consideró que lo específico de su aplicación en ese ámbito, radica en la existencia de un **doblo vicio**:

a) Una norma penal que no satisface el principio de taxatividad **genera efectos perjudiciales para el ámbito de deliberación pública –sobre el cual se proyectan las libertades de expresión y acceso a la información–**, ya que las personas, al no tener certeza sobre el tipo de discurso en el que no pueden participar, decidirán preventivamente no participar del todo en dicha actividad comunicativa, por miedo de resultar penalizados. En ello radica el efecto inhibitorio generado por la falta de taxatividad de un tipo penal.

b) El incumplimiento del principio de taxatividad genera que un tipo penal sirva de fundamento a la autoridad ministerial y/o judicial para ejercer discreción e introducir sus valoraciones personales sobre el tipo de discurso que debería estar prohibido en una circunstancia específica. El vicio se constata cuando la norma resulta apta para dotar a las autoridades del poder para prohibir acciones comunicativas con las cuales no coinciden. Este poder de discreción (generado por la falta de taxatividad) atenta contra el principal mecanismo de control democrático que tienen los ciudadanos sobre sus autoridades: la crítica impopular.

112. Sentado lo anterior, se analizará la norma impugnada a la luz de dichos estándares, precisando que, como se realizó en las acciones de inconstitucionalidad 11/2013 y 9/2014, e incluso en los precedentes de la Primera Sala recién mencionados, se realizará un escrutinio estricto de su constitucionalidad, pues se trata de una norma que restringe el goce del núcleo esencial del derecho a la información, lo que exige analizar si el legislador local persigue una finalidad imperativa con dicha restricción y, en caso de que así lo sea, si es necesaria para alcanzar ese fin.

113. Pues bien, el contenido de la norma impugnada cuya regularidad constitucional se cuestiona es el siguiente:

"Artículo 204-Bis. Al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice



la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, federales, nacionales o fuerzas armadas, ya sea que las ejecuten por sí o conjuntamente, se le impondrá la pena de tres a siete años de prisión y de quinientos a mil días multa.

"La pena anterior se duplicará si dicha comunicación consistiere en información clasificada como reservada o confidencial en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y fuere realizada por las personas responsables de su resguardo.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad, personas que no tengan la capacidad de comprender la conducta o a personas con discapacidad la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.

"Asimismo se aumentará la pena prevista en el primer párrafo hasta en una mitad y en lo aplicable se sancionará con destitución del empleo, cargo o comisión públicos o inhabilitación de dos a seis años para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos cuando la conducta se lleve a cabo por servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna institución de seguridad pública, fuerzas armadas, al organismo garante del derecho a la información del Estado, o se trate de individuos destinados a la prestación de servicios de seguridad privada, contratados por personas físicas o morales.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, que por sus características sean similares a esos en apariencia, o bien la realicen prestadores de servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, o mediante cualquier tipo de embarcación marítima o aeronave, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo."

114. De la transcripción anterior se obtiene que el tipo penal previsto en el artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo se encuentra integrado con los elementos siguientes:



I. Elementos objetivos:

a) Conducta: Proporcionar o comunicar información. Se trata de un delito de acción.

b) Resultado: Impedir y obstaculizar la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado. Se trata de un delito de resultado.

c) Sujeto activo: Cualquier persona.

Se configura una agravante en caso de que la conducta sea cometida por servidores públicos que pertenezcan o que han pertenecido a alguna institución de seguridad pública, fuerzas armadas, al organismo garante del derecho a la información del Estado, o se trate de individuos destinados a la prestación de servicios de seguridad privada, contratados por personas físicas o morales; así como en caso de que *personas responsables de su resguardo*, comuniquen información clasificada como reservada o confidencial, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

d) Bien jurídico tutelado: Del análisis del procedimiento legislativo de la norma, por su ubicación en el título de delitos contra la seguridad interior del Estado, así como por su contenido, se advierte que los bienes jurídicos protegidos por este delito son la seguridad de los miembros de las instituciones de seguridad pública del Estado, así como la debida ejecución de sus funciones.

e) Sujeto pasivo: El Estado, por conducto de las instituciones de seguridad pública.

f) Objeto material: La información de cualquier tipo.

Se configurará una agravante en caso de que la información sea clasificada como reservada o confidencial, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.



g) Medios de comisión: No se establece ningún medio de comisión en específico.

h) Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión: No se establece alguna para la configuración del delito; no obstante, sí se prevén como elementos para agravar la sanción, cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a menores de edad, personas que no tengan la capacidad de comprender la conducta o a personas con discapacidad; cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, que por sus características sean similares a ellos por apariencia, o bien la realicen prestadores de servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, o mediante cualquier tipo de embarcación marítima o aeronave.

II. Elementos subjetivos:

a) Dolo: Se requiere una conducta dolosa.

b) Culpa: Por el tipo de conducta requerida, no se admite realización culposa.

c) Elementos subjetivos diferentes al dolo: No se advierten en el tipo.

III. Elementos normativos de valoración:

a) Cultural: No se advierten en el tipo.

b) Legal: Se requiere que la conducta impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, para lo cual invariablemente debe acudirse a lo dispuesto por la Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo.⁵¹

⁵¹ "Artículo 5. Para efectos de la interpretación de esta ley, se entenderá por:

"...

"XIX. Instituciones de seguridad pública: Las instituciones policiales, de procuración de justicia, del sistema penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel estatal y municipal;



Además, por remisión expresa de la norma, debe atenderse a lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, para determinar cuál es la información clasificada como reservada o confidencial, cuya comunicación configura una agravante.

c) Científica: No se advierten en el tipo.

115. Como se advierte de lo anterior, el verbo rector típico de la disposición impugnada se encuentra en la expresión "proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo", lo que implica que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda y difusión de la información (pues el proporcionar información necesariamente incluye también su búsqueda); acciones que constituyen el núcleo esencial de los derechos de acceso a la información y de libertad de expresión.

116. Además, el objeto material del delito se refiere a *información de cualquier tipo*, en contraposición a la que es clasificada como reservada o confidencial, pues la comunicación de ésta configura una agravante, lo que a juicio de este Tribunal Pleno denota que en el tipo penal se incluye información que, precisamente por no estar reservada, debe ser pública, en términos del artículo 6o. constitucional.

117. Asimismo, si bien no se deriva expresamente así de la norma, el hecho de que sancione la comunicación de información de *cualquier tipo* que impida y obstaculice la adecuada ejecución de funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, genera que dicha información *pueda* estar relacionada con aquella relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, que es precisamente el tipo de información respecto de la cual opera el derecho fundamental previsto en el artículo 6o. constitucional.

"XX. Instituciones de procuración de justicia: Las instituciones de la Federación y del Estado que integran al Ministerio Público, los servicios periciales y demás auxiliares de aquel;

"XXI. Instituciones policiales: Los cuerpos de policía y corporaciones de servicio estatal y municipal, de vigilancia y custodia de los Centros de Reinserción Social y Centros de Ejecución de Medidas para Adolescentes, y en general, a todas las dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel estatal y municipal, que realicen funciones similares; ..."



118. Lo anterior incluso puede advertirse del procedimiento legislativo de la norma impugnada, pues en el dictamen emitido por la Comisión de Justicia del Congreso del Estado, se razonó que la iniciativa pretendía que la norma no sancionara únicamente la obtención y transmisión de la información privilegiada –como lo ordenaba la norma anterior a su reforma– sino que abarcara *toda la información relacionada con las actividades de seguridad pública del Estado que tenga como resultado un perjuicio en la eficiencia operativa, agravando además la sanción cuando la información obtenida sea de carácter reservada o confidencial*⁵² (énfasis añadido).

119. Derivado de lo anterior, para este Tribunal Pleno es claro que el artículo combatido impone una restricción a la libertad de expresión y acceso a la información, pues define como conducta generadora de responsabilidad penal el hecho de obtener y proporcionar información de cualquier tipo que impida y obstaculice la adecuada ejecución de diversas funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado.

120. Por lo anterior, debe verificarse que dicha restricción cumpla con las exigencias constitucionales precisadas hace unos momentos.

121. Debe estar prevista en ley. En primer lugar, se advierte que la restricción está establecida en una ley formal. El artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo fue expedido siguiendo el procedimiento legislativo correspondiente por las autoridades competentes y fue publicado el trece de septiembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

122. Fin legítimo. Asimismo, la norma persigue un fin legítimo en tanto está orientada a la protección del interés general, concretamente la seguridad pública, definida en el artículo 21 constitucional como la función a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir

⁵² "Dictamen con minuta de decreto por el que se reforma el artículo 204 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo" de la Comisión de Justicia de la XV Legislatura del Estado, página 9.



a la generación y preservación del orden público y la paz social; la cual comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.

123. En efecto, en el procedimiento legislativo de la norma impugnada, se resaltó que ha quedado evidenciado que la conducta denominada como "halconeo", genera efectos nocivos en materia de procuración de justicia y seguridad pública, pues con ella se busca evadir una detención, obstaculizar una investigación o, bien, lograr la ejecución de un delito.⁵³

124. Derivado de ello, en el dictamen emitido por la Comisión de Justicia, se consideró que la norma propuesta constituía un mecanismo jurídico proporcional al combate a la delincuencia organizada; lo anterior, tomando en cuenta que en términos del marco convencional, es posible restringir derechos humanos cuando la finalidad que la motiva lo sea la garantía del orden público y la seguridad pública.⁵⁴

125. Atendiendo a lo anterior y del contenido de la norma, puede advertirse que el objetivo *lato sensu* de la medida en análisis es la seguridad pública y *stricto sensu*, la protección de los miembros de las instituciones de seguridad pública, así como contribuir a la efectividad de las labores que desempeñan.

126. A juicio de este Tribunal Pleno, esos objetivos se insertan dentro de los límites constitucional y convencionalmente autorizados, relativos al "interés público" y al "orden público", respectivamente, en tanto existe un claro interés por parte de la sociedad en que las funciones que tienen encomendadas las instituciones de seguridad pública sean desempeñadas de forma adecuada y en condiciones de seguridad para sus miembros. La protección de los miembros de las instituciones de seguridad pública y la eficacia de sus labores

⁵³ "Dictamen con minuta de decreto por el que se reforma el artículo 204 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo" de la Comisión de Justicia de la XV Legislatura del Estado, página 4.

⁵⁴ "Dictamen con minuta de decreto por el que se reforma el artículo 204 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo" de la Comisión de Justicia de la XV Legislatura del Estado, páginas 13 y 14.



son, sin duda, intereses públicos imperativos que el legislador debe buscar satisfacer.

127. Necesidad de la medida. No obstante el cumplimiento de las dos exigencias anteriores, este Tribunal Pleno considera que la medida no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática, pues además de que no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, la restricción está muy lejos de ser la que en menor escala restringe la libertad de expresión y acceso a la información; muy por el contrario, desborda por completo el interés que la justifica e interfiere innecesariamente en el efectivo ejercicio de los derechos en cuestión.

128. Se arriba a la anterior conclusión, en tanto que la descripción típica es **tan amplia** que termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables y amparadas por la libertad de expresión y acceso a la información. Todo ello, a su vez y cómo se verá, está relacionado en el presente caso, con la vulneración del principio de taxatividad en normas penales.

129. En efecto, como se dijo, la conducta castiga al que a través de una conducta dolosa "**proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo**"; acciones que, en realidad, describen el núcleo esencial de la libertad de expresión y acceso a la información, mientras que el resto de la descripción típica no aporta suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas sancionadas a aquellas que se pretendieron prohibir, lo que genera que exista una disociación entre el fin legítimo de la norma –prohibir el "halconeo"– y las posibles conductas comprendidas en el tipo penal.

130. En efecto, los elementos restantes que terminan de configurar el tipo penal son: **1)** que la información proporcionada sea de *cualquier tipo*; y, **2)** que con su comunicación se impida y obstaculice la *adecuada* ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado.

131. Por lo que hace a ese primer elemento, lo único claro es que la información a la que se refiere la norma impugnada no es aquella que puede ser



reservada en términos del artículo 6o. de la Constitución Federal –por razones de interés público y seguridad nacional– pues la comunicación de la información clasificada como reservada o confidencial, en términos del segundo párrafo de la propia disposición en análisis (y entre la que se encuentra aquella que con su publicación se comprometa la seguridad pública u obstruya la prevención o persecución de delitos)⁵⁵ configura una agravante.

⁵⁵ En términos de la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo**, la información reservada y clasificada es la siguiente:

"Artículo 134. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad pública y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Menoscabe, entorpezca u obstaculice la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"III. Ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"IV. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"V. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"VI. Contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto (sic) no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"VII. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"VIII. Afecte los derechos del debido proceso;

"IX. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"X. Se entregue al Estado expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"XI. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público; y,

"XII. La que por mandato expreso de una ley sea considerada reservada, siempre y cuando no contravenga la ley general."

"Artículo 137. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable.

"La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

"Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

"Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales."



132. Derivado de lo anterior, si no es aquella que se encuentra reservada, *a contrario sensu*, debe concluirse que la expresión **información de cualquier tipo**, abarca información que por mandato del artículo 6o. de la Constitución Federal, debe ser pública; lo que evidencia la falta de necesidad de la medida, pues la comunicación de dicha información no pone en riesgo el bien jurídico tutelado por la norma penal en análisis, sino que se encuentra de lleno en el ámbito protegido por la libertad de expresión y acceso a la información.

133. Aunado a lo anterior, la imprecisión de la norma y la falta de elementos que delimiten la información protegida, abren la puerta a la penalización de la comunicación de información que podría ni siquiera estar relacionada con las funciones de las instituciones de seguridad del Estado, siempre que se considere que con ello se ocasiona el daño previsto por la norma a las instituciones estatales de seguridad pública.

134. Esto es, debido a la vaguedad de la norma, lo que sin duda tampoco es admisible constitucionalmente a la luz del principio de taxatividad y sobre lo cual se ahondará más adelante, no sería correcto que esta Suprema Corte afirme, con certeza, que la información a la que alude el tipo penal en análisis necesariamente debe estar relacionada con las funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado; pero incluso si se pensara que dicha "relación" se refleja propiamente de la norma, al exigirse que con la comunicación de la información se obstaculicen dichas funciones, aun así se arribaría a la misma conclusión de inconstitucionalidad.

135. En efecto, suponiendo sin conceder que la norma en efecto alude a la información relacionada con las actividades de seguridad pública –al exigir que con su comunicación se ocasione un daño a éstas– el simple hecho de que no se acote adecuadamente el tipo de información protegida, genera la posibilidad de que en ella se incluya información que se encuentre en posesión de las instituciones de seguridad pública, como sujetos obligados del derecho de acceso a la información, y que derive de sus funciones de derecho público, que es precisamente el tipo de información respecto de la cual opera el derecho fundamental en cuestión y sobre la cual debe imperar el principio de máxima publicidad.



136. Ahora, si bien como quedó expuesto hace unos momentos, resulta inconstitucional criminalizar el proporcionar o comunicar a terceros información que, por no estar reservada o por no ser confidencial, debe ser pública, en términos del artículo 6o. constitucional, este Tribunal Pleno debe continuar con el análisis del elemento típico que termina por configurar el tipo penal en análisis y el cual prevé el **resultado** que con la comunicación de la información *de cualquier tipo*, debe generarse.

137. En efecto, como se ha resaltado ya, la norma no sanciona únicamente a quien a través de una conducta *dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo*, sino que exige que con ello se *impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado*.

138. En el dictamen emitido por la Comisión de Justicia del Congreso del Estado, se razonó que uno de los propósitos de la iniciativa de reforma al artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, era exigir que la información transmitida ocasione un *verdadero daño* al bien jurídico tutelado, lo que permitiría que los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información quedaran debidamente tutelados.⁵⁶

139. Derivado de lo anterior, al dictaminar dicha iniciativa, el legislador local estimó que con la redacción propuesta por la norma en esta parte –que fue aprobada en sus términos– se sanciona: *"la afectación real en el actuar de las instituciones de seguridad pública, así como el conocimiento efectivo por parte del infractor de que su acción produciría un resultado dañoso específico, propiciando así un mayor respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía en materia de seguridad jurídica."*⁵⁷ (énfasis añadido).

140. No obstante, este Tribunal Pleno observa que si bien es cierto que la norma prevé dentro del tipo penal un daño específico que debe generarse en

⁵⁶ "Dictamen con minuta de decreto por el que se reforma el artículo 204 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo" de la Comisión de Justicia de la XV Legislatura del Estado, página 10.

⁵⁷ Ibidem, página 19.



las funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado, lo cierto es que no sanciona el segundo elemento que se manifestó en el procedimiento legislativo, consistente en el conocimiento de que la acción producirá la referida consecuencia.

141. Para analizar este aspecto, conviene iniciar recordando que este elemento del tipo penal, que hace referencia al **resultado** que con la conducta debe generarse, no se encontraba presente en las normas impugnadas que fueron analizadas por este Tribunal Pleno en materia de "halconeo", pues en ellas lo único que se sancionaba era, en un caso, la búsqueda de información y, en otro, su obtención y comunicación.

142. Por ese motivo, entre los vicios que se detectaron, estaban los relativos a que no se estableció la finalidad que debía perseguirse con la obtención de la información; ni tampoco el daño que debía producirse con ello.

143. En el presente asunto, si bien el artículo 204-Bis del Código Penal del Estado, sí prevé el *daño* o resultado que debe producirse con la proporción de la información, lo cierto es que, además de que dicho elemento no fue incluido de manera que pueda advertirse con **claridad** la gravedad o magnitud del daño; el tipo penal, aparte del vicio ya detectado (consistente en la falta de delimitación de la información protegida), tampoco señala la finalidad que debe perseguirse con la obtención y comunicación de la información.

144. Ello, en tanto que si bien la norma señala que se sancionará al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, lo cierto es que dicho elemento subjetivo hace referencia a que se debe tener la **intención de comunicar, precisamente, cierta información, pero no ordena que se tenga, a su vez, la intención de causar el resultado señalado por la norma**, a saber, que se impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones estatales de seguridad pública.

145. Ciertamente, el daño causado por una conducta y su finalidad no son conceptos que deben confundirse, pues mientras que la finalidad necesaria-



mente es voluntaria; el daño, en casos como el presente, no necesariamente debe serlo.

146. Por ese motivo, aun cuando sea cierto que la norma impugnada señala el daño que debe producirse con la comunicación de información, también lo es que persiste la vaguedad que se ha detectado por el Tribunal Pleno en otras normas similares, relativa a la **falta de precisión acerca de la finalidad que debe perseguirse con la obtención de la información**, por lo que sin duda alguna, una de las finalidades que pueden perseguirse con ella, son precisamente las que se encuentran en el ámbito del ejercicio de la libertad de expresión y acceso a la información. Así, la norma abre la puerta para que se sancione con pena privativa de libertad a quien, con la intención de comunicar a terceros información *de cualquier tipo*, en ejercicio de los derechos en cuestión, cause el daño señalado, pero sin que necesariamente hubiera tenido la intención, o incluso, el conocimiento de que aquél se ocasionaría.

147. Además, como se adelantó, esta Suprema Corte considera que por la manera en que se encuentra redactada la norma no es posible advertir, con certeza, el daño en específico que en su caso debe generarse para tener por actualizada la hipótesis delictiva. La porción normativa que indica **"que impida y obstaculice la adecuada ejecución"**, refiriéndose a las diversas funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado, está conformada por diversos conceptos sumamente ambiguos y abstractos; lo que favorece a la arbitrariedad en su aplicación, en contravención al principio de taxatividad.

148. En el caso, derivado de esta imprecisión, la norma impugnada hace imposible, en los hechos, que una persona que comunique a un tercero información *de cualquier tipo* sepa, *ex ante*, qué tipo de información será susceptible de causar el daño previsto por la norma, lo que genera un efecto intimidatorio que podría impedir, de entrada, que determinada información sea objeto de debate público, lo que sin duda alguna interfiere en el ejercicio legítimo de la libertad de expresión y acceso a la información.

149. Incluso la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha resaltado que la información relacionada con la procuración e impartición de justicia es de interés público, particularmente en el caso de investigaciones



periodísticas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos,⁵⁸ por lo que en el marco de tales investigaciones, la búsqueda y comunicación de información relacionada con las actividades desempeñadas en ejercicio de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, podría sin duda constituir un ejercicio legítimo de la libertad de expresión y acceso a la información.

150. Derivado de lo anterior, se concluye que la **descripción típica carece de las precisiones necesarias que la presenten como la indudable expresión de la conducta que en el procedimiento legislativo se denominó como "halconeo"** y que se identificó como la actividad en la que se informa a otro labores del ramo de seguridad pública y procuración de justicia con el objetivo de que evada una detención, obstaculice una investigación o logre la ejecución de un delito, en tanto que; no se describió adecuadamente el tipo de información protegida o los medios comisivos para obtenerla; no se estableció la finalidad que debe perseguirse con la difusión de dicha información; no se especificó, de manera adecuada, el daño que debe producirse con ello, ni algún otro elemento que permita identificar a la conducta como un abuso de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, **diferenciable, más allá de toda duda, de instancias legítimas de su ejercicio y merecedora de una sanción penal.**

151. Este Pleno advierte, por tanto, que la restricción es una medida demasiado amplia y excesiva que hace nugatorio el ejercicio legítimo de los derechos en cuestión, siendo de suma relevancia reiterar el criterio adoptado al fallar la

⁵⁸ Tesis aislada 1a. CLX/2013 (10a.), registro digital: 2003632, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 551, con los siguientes rubro y texto: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. Si se parte de la premisa de que los hechos delictivos repercuten de manera negativa en la sociedad, es innegable que las investigaciones periodísticas encaminadas a su esclarecimiento y difusión están dotadas de un amplio interés público. La comisión de los delitos, así como su investigación y los procedimientos judiciales correspondientes, son eventos de la incumbencia del público y, consecuentemente, la prensa está legitimada para realizar una cobertura noticiosa de esos acontecimientos. Dicha cobertura no sólo tiene el valor de una denuncia pública o de una contribución al escrutinio de la actuación de las autoridades encargadas de investigar y sancionar esos delitos, sino que ayuda a comprender las razones por las cuales las personas los cometen, además de que esa información también sirve para conocer las circunstancias que concurren para que tenga lugar el fenómeno delictivo."



acción de inconstitucionalidad 29/2011,⁵⁹ en la que este Tribunal Pleno sostuvo que "si un instrumento intimidatorio como la sanción penal se proyecta sobre conductas demasiado cercanas a lo que constituyen legítimos ejercicios de la libertad de expresión y el derecho a la información ... se está limitando indebidamente a ambos derechos humanos".

152. En definitiva, este Tribunal Pleno estima que la norma en análisis no constituye una medida necesaria para satisfacer los intereses públicos que fueron detectados, pues por la manera en la que está redactada, termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por la libertad de expresión y acceso a la información; lo que demuestra, al mismo tiempo, la violación al principio de taxatividad, hecha valer por la promovente en su demanda.

153. Esta Suprema Corte ha sostenido que el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el **principio de taxatividad** que deriva de la exacta aplicación de la ley en materia penal y que obliga al legislador a señalar, con claridad y precisión, las conductas típicas y las penas aplicables, pero sin que ello signifique el deber de definir cada vocablo utilizado, pues ello tornaría imposible la función legislativa.⁶⁰

154. En otras palabras, el principio de taxatividad no significa que las normas serán válidas sí y sólo si de ellas se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, sino más bien, que el grado de imprecisión sea razonable; es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.⁶¹

⁵⁹ En sesión de veinte de junio de dos mil trece.

⁶⁰ En términos de la jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.), de rubro: "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.". **Registro digital: 2011693**, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 802.

⁶¹ En este mismo sentido la Primera Sala ha definido la taxatividad en la tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.". **Registro digital: 2006867**, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, página 131.



155. Sin embargo, el otro extremo y lo que está proscrito a la luz de dicho principio, es la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal, que provoque confusión o incertidumbre en los destinatarios por no saber cómo actuar ante la norma jurídica o sobre lo que la norma jurídica prohíbe; así pues, la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.⁶²

156. En el caso, como se ha señalado a lo largo de esta sentencia, la norma no es clara, precisa ni exacta respecto de la conducta reprochable que se pretendió sancionar, pues además de que no se acotó adecuadamente la información cuya difusión es capaz de producir el daño; el resultado de impedir y obstaculizar la adecuada ejecución de las funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado se encuentra construido con conceptos sumamente ambiguos; lo que, en conjunto, permite la arbitrariedad en su aplicación.

157. Por último, la norma impugnada tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al criminalizar la difusión o proporción de toda información relativa a la seguridad pública y a la procuración de justicia, es claro que uno de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

158. Por todo lo anterior, se declara la invalidez del artículo 204-Bis del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

SEXTO.—Efectos.

⁶² Similares consideraciones han sido sustentadas en la acción de inconstitucionalidad 233/2020, resuelta en sesión de diez de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones contenidas en las páginas veintiséis y veintisiete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



159. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶³ la declaración de invalidez tendrá efectos retroactivos a partir del catorce de septiembre de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto de reforma del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.⁶⁴

160. Además, debe aclararse que en la especie no procede decretar, como se ha hecho en otros asuntos, que los operadores jurídicos serán los encargados de decidir y resolver los efectos de esa retroactividad en cada caso concreto, pues en este caso se declaró la invalidez de una norma que prevé un tipo penal, sobre lo cual no hay margen de actuación para los operadores jurídicos. Los efectos del fallo son la inconstitucionalidad con retroactividad.⁶⁵

161. La presente ejecutoria surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Quintana Roo.

162. Por último, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también se deberá notificar al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo con residencia en Chetumal y Cancún.

⁶³ **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

⁶⁴ En términos del artículo único transitorio del "Decreto 358, por el que se reforma el artículo 2014-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo", el cual es del contenido siguiente: **"Único.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo."

⁶⁵ Mismas consideraciones fueron sustentadas al resolver, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 100/2016 resuelta el diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, por mayoría de 8 votos a favor de suprimir el efecto consistente en determinar que corresponde a los operadores jurídicos competentes resolver, en cada caso en concreto, los efectos de la retroactividad prevista. A favor de mantener dicha consideración se manifestaron los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.



Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto Número 358, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Quintana Roo, de conformidad con los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González



Alcántara Carrancá separándose de los párrafos ciento doce y ciento quince y apartándose de la metodología, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del análisis del requisito de taxatividad, Piña Hernández apartándose del análisis del requisito de taxatividad, concretamente los párrafos ciento cuarenta, del ciento cuarenta y tres al ciento cuarenta y siete y ciento cincuenta, Ríos Farjat en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek apartándose del análisis del requisito de taxatividad y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del análisis del requisito de taxatividad, concretamente los párrafos ciento cuarenta, del ciento cuarenta y tres al ciento cuarenta y siete y ciento cincuenta, así como en contra del análisis de falta de competencia, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto Número 358, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos retroactivos al catorce de septiembre de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo con residencia en Chetumal y Cancún.

En relación con el punto resolutive tercero:

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



Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de diecinueve de mayo de dos mil veintidós por desempeñar una comisión oficial.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 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 24 de octubre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 110/2019.

En sesión del diecinueve de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 110/2019. En ella se declaró la invalidez del artículo 204 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto número 358 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el trece el septiembre de dos mil diecinueve.

Ese artículo tipificaba la conducta conocida como "halconeo". Esta acción fue definida, de manera genérica, como la actividad consistente en vigilar las actividades de los cuerpos de seguridad con el fin de informar a los delincuentes sobre sus actividades programadas o por realizar.

En este caso específico, la norma penalizaba el proporcionar o comunicar información de cualquier tipo, que impida u obstaculice la adecuada ejecución de funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción, no sólo de las instituciones de seguridad pública de la entidad federativa, sino también de las instituciones federales, nacionales o fuerzas armadas.

En la demanda se argumentaron tres distintos conceptos de invalidez. Por un lado, se dijo que al hacer referencia a las instituciones federales, nacionales y a las fuerzas armadas se invadía la competencia expresa del Congreso de la Unión



para legislar respecto de los delitos contra la Federación. Por otro lado, se alegó que la norma era contraria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, por carecer de elementos típicos que acotarán la finalidad que debía perseguirse con la obtención de la información, el daño que debía ocasionarse, el tipo de información protegida y los medios para obtenerla. Por último, se argumentó que la amplitud de la norma llevaba a castigar conductas amparadas por los derechos de acceso a la información y a la libertad de expresión.

El Pleno, en primer lugar, declaró fundado el argumento competencial. Sin embargo, tras invalidar la porción relativa a las instituciones de seguridad pública federales, nacionales y a las fuerzas armadas, la mayoría estimó que la porción restante de la norma debía analizarse a la luz de la vulneración al derecho de acceso a la información y libertad de expresión, así como al principio de taxatividad. Con base en las afirmaciones de la accionante, la mayoría del Pleno consideró que los dos argumentos estaban íntimamente ligados, pues era precisamente por la falta de precisión de la norma impugnada que se vulneraban los citados derechos, en tanto que se terminaba por sancionar conductas que se encuentran amparadas por ellos. Por ello, en segundo lugar, el Tribunal Pleno procedió a invalidar el resto de la norma.

Aunque voté a favor de la invalidez considero que no debió entrarse al análisis de la taxatividad de la norma. Como lo hizo la mayoría, estimo que el tipo penal impugnado transgredía los derechos de acceso a la información y libertad de expresión; sin embargo, considero que esta razón era suficiente para declarar su invalidez sin más.

El criterio de la mayoría partió de tener en cuenta la manera en que la accionante desarrolló en su demanda ambas violaciones de manera interrelacionada. Sin embargo, pienso que en la acción de inconstitucionalidad este Alto Tribunal no se encuentra constreñido a realizar el análisis con apego estricto a lo planteado por la parte accionante, según lo desprendo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

¹ *Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración



Tal como lo señala la sentencia, la libertad de expresión (y, en consecuencia, el derecho de acceso a la información) constituye un **derecho preferente**, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades. Aunque ese derecho no es ilimitado, cualquier limitación al respecto debe: a) estar prevista en ley, b) tener un fin legítimo, y c) ser necesaria en una sociedad democrática.

En el caso concreto, se consideró que la norma no cumple con la última de esas exigencias "pues además de que no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, la restricción está muy lejos de ser la que en menor escala restringe la libertad de expresión y acceso a la información".

En efecto, la amplitud de la norma termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables y amparadas por la libertad de expresión y acceso a la información, por lo que desborda el interés que la justifica e interfiere injustificadamente en el ejercicio de esos derechos.

Para mí, dado el carácter preferente y central de la libertad de expresión para un Estado democrático de derecho, esas razones eran suficientes para declarar la invalidez de la norma, sin que tenga que acudir a un estándar específico de taxatividad, tal como lo consideró la mayoría. Incluso considero que esto se reconoce tácitamente en el párrafo 134 de la sentencia, al decir que lo señalado "sin duda tampoco es admisible constitucionalmente a la luz del principio de taxatividad y sobre lo cual se ahondará más adelante".

Es cierto que el tipo penal aquí analizado puede ser sobre inclusivo. Como también lo es que, según la jurisprudencia del Pleno, la sobre inclusión en un tipo penal conlleva su inconstitucionalidad por violar el principio de taxatividad. Pero en mi opinión, este vicio en una norma penal constituye una violación a derechos humanos en sí misma (en específico, viola el derecho a la seguridad jurídica). Esto independientemente de que de manera indirecta se violen otros derechos, como ocurre en el caso concreto, en que se transgrede el derecho a la libertad de expresión.

de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

"Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."



Este voto concurrente no está motivado por la mera pureza metodológica, sino porque considero que ambos derechos, el de libertad de expresión, y el de seguridad jurídica, constituyen también importantes principios constitucionales limitadores del poder punitivo en el Estado democrático de derecho. En este sentido, la claridad en las razones de la invalidez de una norma penal contribuye al adecuado desarrollo jurisprudencial de este Alto Tribunal, lo cual a su vez contribuye a hacer valer los referidos límites constitucionales.

En este caso concreto, el estudio de taxatividad debía ceder ante el de libertad de expresión por su carácter preferente, sin que esto signifique que la falta de taxatividad en una norma penal no sea también una causa lo suficientemente fuerte para arribar a la invalidez de la norma. Solamente que, en este supuesto específico, prima el análisis de las violaciones a la libertad de expresión.

Por tanto, considero que una vez que se concluyó que la norma impugnada efectivamente vulneraba los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información, debió declararse su invalidez y, en congruencia con la jurisprudencia del Tribunal Pleno, tal conclusión era suficiente para estimar que se cumplió el propósito del medio de control constitucional. Por ello, resultaba innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.²

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, con número de registro digital: 181398.

Este voto se publicó el viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 110/2019.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el diecinueve de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como precedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 110/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En ésta se declaró la invalidez del artículo

² Ver tesis: P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."



204 Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo,¹ reformado mediante Decreto número 358, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el trece de septiembre de dos mil diecinueve.

2. La norma impugnada criminalizaba la conducta dolosa de proporcionar o comunicar a terceros información de cualquier tipo que impidiera y obstaculizara la adecuada ejecución de funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, federales, nacionales o fuerzas armadas. El delito ahí referido es comúnmente conocido como "halconeo".
3. El análisis del estudio de fondo se dividió en dos temas: Primero, si el legislador local invalidaba la competencia de la Federación al sancionar el daño a la adecuada ejecución de las funciones de instituciones federales, nacionales y de las fuerzas armadas. Segundo, si el tipo penal impugnado resultaba contrario al derecho al acceso a la información y a la libertad de expresión, así como si vulneraba el principio de taxatividad. El proyecto respondía afirmativamente a ambos temas y fue aprobado por este Tribunal Pleno.

¹ "Artículo 204-Bis. Al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, federales, nacionales o fuerzas armadas, ya sea que las ejecuten por sí o conjuntamente, se le impondrá la pena de tres a siete años de prisión y de quinientos a mil días multa.

"La pena anterior se duplicará si dicha comunicación consistiere en información clasificada como reservada o confidencial en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y fuere realizada por las personas responsables de su resguardo.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad, personas que no tengan la capacidad de comprender la conducta o a personas con discapacidad la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.

"Asimismo se aumentará la pena prevista en el primer párrafo hasta en una mitad y en lo aplicable se sancionará con destitución del empleo, cargo o comisión públicos o inhabilitación de dos a seis años para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos cuando la conducta se lleve a cabo por servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna institución de seguridad pública, fuerzas armadas, al organismo garante del derecho a la información del Estado, o se trate de individuos destinados a la prestación de servicios de seguridad privada, contratados por personas físicas o morales.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, que por sus características sean similares a esos en apariencia, o bien la realicen prestadores de servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, o mediante cualquier tipo de embarcación marítima o aeronave, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo."



4. Sin embargo, en la votación del segundo tema señalé que me parecía que la violación preponderante que debía considerarse era la vulneración al derecho a la libertad de expresión y no al derecho de acceso a la información, razón por la que me separé del párrafo 115. Por esa misma razón, consideré que la metodología elegida para analizar la constitucionalidad de la norma no era la más adecuada para resolver el asunto y también me separé del párrafo 112. Desarrollo las razones de mi votación en este voto concurrente.

II. Divergencias en cuanto al derecho vulnerado

5. En primera instancia y contrario a lo que consideró la mayoría, me parece que nos enfrentamos a un caso en el que no hay una violación directa y prioritaria al derecho de acceso a la información pública, sino al derecho de libertad de expresión.
6. Los precedentes a los que se refiere el estudio de fondo han estudiado normas similares, que tipifican el delito de "halconeo," como disposiciones que restringen a ambos derechos. Sin embargo, yo me he separado de este criterio con anterioridad.
7. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021, se declaró la invalidez del artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz² por ser violatorio del derecho a la libertad de expresión, de acceso a la información y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. La norma tipificaba la conducta consistente en poseer, portar o utilizar equipos de comunicación de cualquier tipo para acechar, vigilar o realizar cualquier acto encaminado a obtener y comunicar, sin un fin lícito, información a cualquier persona sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal o municipal.
8. En el voto concurrente para ese asunto, señalé que consideraba que el tipo penal combatido no incidía *prima facie* en el derecho de acceso a la información

² Artículo 371. Comete el delito contra las instituciones de seguridad pública y se le impondrán de siete a quince años de prisión y multa de cuatrocientas a ochocientas Unidades de Medida y Actualización diarias, a quien incurra en cualquiera de las conductas siguientes:

"...

"II. Posea, porte o utilice, equipos de comunicación de cualquier tipo para acechar, vigilar o realizar cualquier acto encaminado a obtener y comunicar, sin un fin lícito, información a cualquier persona sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las Instituciones de Seguridad Pública estatal o municipal; ..."



pública, sino que vulneraba el derecho a la libertad de expresión por inhibir una de sus formas más relevantes: el periodismo ciudadano. La norma abría un abanico de posibilidades sancionatorias para que la autoridad ministerial y judicial calificaran si el acto que realizó el probable responsable estaba o no encaminado a obtener y comunicar la información. Además, entre esas posibilidades se encontraba todo el espectro de actividades de participación ciudadana tendientes a reportar y comunicar el actuar institucional.

9. En este asunto, aunque la conducta tipificada no es idéntica, también presenta una violación al derecho de libertad de expresión por inhibir el periodismo ciudadano. Además, por mayoría de razón, en este asunto los verbos rectores de la norma impugnada únicamente consisten en "proporcionar" y "comunicar," verbos que se relacionan a la acción expresiva de los sujetos y no a la búsqueda y obtención de información. Por tanto, queda claro que el derecho preponderantemente vulnerado es el de libertad de expresión y no el de acceso a la información pública.

III. Divergencias en cuanto a la metodología

10. Dado que el estudio de fondo encuentra en la norma impugnada una violación preponderante al derecho de acceso a la información, se analiza la norma impugnada utilizando un test tripartito desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la "Corte Interamericana"). Este examen fue utilizado por primera vez en el caso de *Claude Reyes y otros Vs. Chile*³ para lidiar directamente con restricciones al derecho de acceso a la información pública. Dicha metodología ya ha sido utilizada por esta Suprema Corte y, en este asunto, nos conduce al resultado correcto.
11. Sin embargo, como considero que nos encontramos ante una restricción al derecho de libertad de expresión, me parece que habría sido más adecuado analizar la norma a la luz de las condiciones relativas a dicho derecho que la Corte Interamericana establece en su Opinión Consultiva 5/85⁴ y que la propia resolución recoge en su párrafo 95.
12. En ellas, la Corte Interamericana ha señalado que las restricciones a la libertad de expresión deben: 1) establecerse previamente como causales de responsabilidad;

³ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

⁴ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985.



- 2) estar definidas expresa y taxativamente por la ley; 3) ser establecidas con fines legítimos, y 4) ser "necesarias para asegurar" estos fines.
13. Considero que al aplicar esta metodología, observamos que se incumple la grada de taxatividad, por las mismas razones que el estudio de fondo señala al considerar que la porción normativa "que impida y obstaculice la adecuada ejecución" es demasiado ambigua y abstracta.
14. Por último, refiero al párrafo 112 del engrose que señala que se realiza un escrutinio estricto de constitucionalidad porque la norma restringe el goce del núcleo esencial del derecho de información. Al respecto, reitero mi criterio de que considerar niveles de escrutinio para realizar el análisis de constitucionalidad de normas es únicamente pertinente cuando se realiza un test de igualdad. Es por esta razón que me separé de dicho párrafo.

Este voto se publicó el viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 110/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el diecinueve de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 110/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el cual fue reformado mediante Decreto Número 358, publicado en el Periódico Oficial el trece de septiembre de dos mil diecinueve.

Durante la discusión manifesté no estar de acuerdo con el apartado competencial del estudio de fondo; por lo que a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto.

a) Fallo mayoritario

La sentencia estima fundado el argumento de invalidez planteado en relación con la vulneración a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse, en términos del artículo 73, fracción



XXI, inciso b), de la Constitución General¹ y por consiguiente, declara la invalidez de la porción normativa "federales, nacionales o fuerzas armadas, ..." del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.²

Al respecto, precisa que no resulta aplicable lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 9/2014³, en la que se reconoció la competencia local para regular

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"...

"**b)** La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;"

2 Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

"**Artículo 204-Bis** Al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, federales, nacionales o fuerzas armadas, ya sea que las ejecuten por sí o conjuntamente, se le impondrá la pena de tres a siete años de prisión y de quinientos a mil días multa.

"La pena anterior se duplicará si dicha comunicación consistiere en información clasificada como reservada o confidencial en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y fuere realizada por las personas responsables de su resguardo.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad, personas que no tengan la capacidad de comprender la conducta o a personas con discapacidad la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.

"Asimismo se aumentará la pena prevista en el primer párrafo hasta en una mitad y en lo aplicable se sancionará con destitución del empleo, cargo o comisión públicos o inhabilitación de dos a seis años para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos cuando la conducta se lleve a cabo por servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna institución de seguridad pública, fuerzas armadas, al organismo garante del derecho a la información del Estado, o se trate de individuos destinados a la prestación de servicios de seguridad privada, contratados por personas físicas o morales.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, que por sus características sean similares a esos en apariencia, o bien la realicen prestadores de servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, o mediante cualquier tipo de embarcación marítima o aeronave, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo."

³ En sesión de seis de julio de dos mil quince, por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por razones distintas, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo por razones distintas, Silva Meza y Pérez Dayán, a favor de declarar infundado el argumento relativo a la incompetencia. Los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales votaron en contra.



un tipo penal similar al impugnado⁴, pues en ese caso, la norma no exigía que la conducta relativa a obtener y proporcionar cierta información acerca de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública generara una consecuencia en específico; mientras que, en el presente caso lo que se sanciona no es la simple comunicación de la información, sino que con ello se genere un resultado, a saber, impedir y obstaculizar la adecuada ejecución de diversas funciones de las instituciones federales, nacionales o fuerzas armadas, lo que refleja que los sujetos pasivos sí serán estas instituciones.

b) Razones del voto particular

No comparto la invalidez de la porción normativa "federales, nacionales o fuerzas armadas, ..." del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo⁵, por vulnerar la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso

4 Código Penal del Estado de Michoacán.

"Artículo 133 Quinquies. Se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente, al que mediante la vigilancia obtenga y proporcione información, sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública.

"Cuando el delito sea cometido por servidores públicos, por orden de ellos hacia sus subalternos, o haciéndose pasar por integrantes de fuerzas armadas, corporaciones policíacas públicas o privadas, o de procuración de justicia, la pena aumentará hasta en una mitad más. Además se le destituirá del cargo o comisión e inhabilitará del cargo de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho, la pena aumentará hasta en una mitad más.

"Además de las penas señaladas en este artículo se aumentarán un tercio más cuando se utilice vehículo de transporte público, transporte de pasajeros o cualquier otro que por sus características exteriores se asemeje a los vehículos destinados al servicio de transporte público de pasajeros."

5 Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

"Artículo 204-Bis. Al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, federales, nacionales o fuerzas armadas, ya sea que las ejecuten por sí o conjuntamente, se le impondrá la pena de tres a siete años de prisión y de quinientos a mil días multa.

"La pena anterior se duplicará si dicha comunicación consistiere en información clasificada como reservada o confidencial en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y fuere realizada por las personas responsables de su resguardo.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad, personas que no tengan la capacidad de comprender la conducta o a personas con discapacidad la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.

"Asimismo se aumentará la pena prevista en el primer párrafo hasta en una mitad y en lo aplicable se sancionará con destitución del empleo, cargo o comisión públicos o inhabilitación de dos a seis



b), de la Constitución General⁶, sobre los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse.

Conforme a la opinión que sostuve en la acción de inconstitucionalidad 9/2014⁷ –cuyas consideraciones, en todo caso, contrario a lo que señala el fallo, sí resultan aplicables al presente asunto, por involucrar ambos el delito conocido comúnmente como "halconeo"–, el Congreso Local, al tipificar este delito, ejerce su facultad residual para legislar en materia penal respecto de un bien jurídico tradicionalmente considerado dentro de su ámbito, como es la seguridad de las personas; además de que el sujeto pasivo de la conducta que se tipifica no son las fuerzas armadas ni la Federación, sino el Estado, al que compete preservar la seguridad de sus habitantes.

Al efecto, es importante distinguir la seguridad pública como *función* del Estado, que es aquella que regula la estructura y el funcionamiento de los cuerpos de seguridad y se rige por la concurrencia establecida en el artículo 21 de la Constitución General⁸ y la seguridad, entendida como *valor* necesario para el bienestar de la sociedad y presupuesto para el ejercicio de los derechos de las personas, la cual puede ser jurídicamente tutelada por todos los órdenes normativos.

años para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos cuando la conducta se lleve a cabo por servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna institución de seguridad pública, fuerzas armadas, al organismo garante del derecho a la información del Estado, o se trate de individuos destinados a la prestación de servicios de seguridad privada, contratados por personas físicas o morales.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, que por sus características sean similares a esos en apariencia, o bien la realicen prestadores de servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, o mediante cualquier tipo de embarcación marítima o aeronave, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo."

⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"...

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada; ..."

⁷ Resuelta en sesión de seis de julio de dos mil quince, por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por razones distintas, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo por razones distintas, Silva Meza y Pérez Dayán, a favor de declarar infundado el argumento relativo a la incompetencia. Los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 21. ...

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de



En este sentido, al igual que lo expuse en el precedente referido, el artículo impugnado en este asunto no está regulando, en realidad, la función de los cuerpos de seguridad pública (federales y nacionales) y las fuerzas armadas, sino empleando el derecho penal para erradicar ciertas conductas, a fin de generar mayor seguridad en la sociedad, lo cual no es privativo de alguno de los órdenes de gobierno, pues una finalidad primordial del Estado es garantizar la seguridad de sus habitantes y una herramienta para ello es el uso del derecho penal, lo que autoriza que las entidades federativas establezcan tipos penales a través de los cuales se proteja el desarrollo de las actividades de los cuerpos de seguridad y las fuerzas armadas frente a quienes pretenden obstaculizar sus tareas.

Por lo anterior, no comparto la invalidez de la porción normativa "federales, nacionales o fuerzas armadas, ..." del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, no existió invasión a la competencia del Congreso de la Unión.

Este voto se publicó el viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

"b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

"c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

"d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. ..."



Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 110/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el diecinueve de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 110/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el cual fue reformado mediante Decreto Número 358, publicado en el Periódico Oficial el trece de septiembre de dos mil diecinueve.

Durante la discusión, manifesté no estar de acuerdo con determinadas consideraciones del segundo apartado del estudio de fondo; por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto.

a) Fallo mayoritario

La sentencia estima fundado el argumento de invalidez planteado en relación con la vulneración al derecho a la información y la libertad de expresión, a la luz de un test de escrutinio estricto, así como al principio de taxatividad y, por tanto, declara la invalidez del resto del artículo 204-Bis del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo¹.

Al respecto, considera que la norma combatida no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática pues, además de que no se encuentra correctamente orientada a satisfacer los intereses públicos relacionados con la protección de los miembros de las instituciones de seguridad pública y la eficacia de las labores que desempeñan, está muy lejos de ser la que menos restringe la libertad de expresión y el derecho a la información, al castigar al que, a través de una conducta dolosa, "proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo", acciones que, en realidad, describen el núcleo esencial de estos derechos, sin que el resto de la descripción típica aporte suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas sancionadas a aquellas que se pretendieron prohibir.

¹ **Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.**

"Artículo 204-Bis. Al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del estado, federales, nacionales o fuerzas armadas, ya sea que las ejecuten por sí o conjuntamente, se le impondrá la pena de tres a siete años de prisión y de quinientos a mil días multa.



En relación con lo anterior, señala que sobre el elemento relativo a que la información proporcionada sea de *cualquier tipo*, lo único claro es que no es la que puede ser reservada –por razones de interés público y seguridad nacional–, de conformidad con el artículo 6o. de la Constitución General,² ya que la comunicación de la información clasificada como reservada o confidencial, en términos del párrafo segundo de la propia norma, configura una agravante, además de que, dada su imprecisión, autoriza penalizar la comunicación de información que podría ni siquiera estar relacionada con las funciones de seguridad pública del Estado, siempre que se considere que con ello se causa el daño previsto en la disposición bajo análisis; pero, incluso estimando que sí debe existir tal relación, al no acotar el tipo de información protegida, abarca información en posesión de las instituciones públicas como sujetos obligados a dar acceso a la información derivada de sus funciones de derecho público, que es precisamente el tipo de información protegida por los referidos derechos.

"La pena anterior se duplicará si dicha comunicación consistiere en información clasificada como reservada o confidencial en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y fuere realizada por las personas responsables de su resguardo.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad, personas que no tengan la capacidad de comprender la conducta o a personas con discapacidad la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.

"Asimismo se aumentará la pena prevista en el primer párrafo hasta en una mitad y en lo aplicable se sancionará con destitución del empleo, cargo o comisión públicos o inhabilitación de dos a seis años para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos cuando la conducta se lleve a cabo por servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna institución de seguridad pública, fuerzas armadas, al organismo garante del derecho a la información del Estado, o se trate de individuos destinados a la prestación de servicios de seguridad privada, contratados por personas físicas o morales.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, que por sus características sean similares a esos en apariencia, o bien la realicen prestadores de servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, o mediante cualquier tipo de embarcación marítima o aeronave, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo."

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 6o. ...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información."



De igual forma, indica que si bien es cierto que la norma controvertida sí prevé el daño o resultado que debe generarse con la comunicación de la información, también lo es que, además de no advertirse con claridad su gravedad o magnitud, no contempla la finalidad que debe perseguirse con la conducta; permitiendo sancionar a quien, con la intención de comunicar a terceros información *de cualquier tipo*, en ejercicio de los derechos en cuestión, ocasione el daño previsto, sin que necesariamente hubiera tenido el propósito o, incluso, el conocimiento de que éste se produciría.

Así determina que, dadas las imprecisiones apuntadas, se hace imposible, en los hechos, que una persona que comunique a un tercero información *de cualquier tipo* sepa *ex ante* qué tipo de información será susceptible de causar el daño contemplado por la norma, lo que genera un efecto intimidatorio que podría impedir, de entrada, que determinada información sea objeto de debate público; lo que demuestra, al mismo tiempo, la violación al principio de taxatividad, pues la norma no es clara, precisa ni exacta respecto de la conducta reprochable que pretendió sancionar, abriendo la puerta a la arbitrariedad en su aplicación.

b) Razones del voto concurrente

Coincido con la invalidez del contenido restante del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo,³ por vulneración del

³ Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

"Artículo 204-bis. Al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, federales, nacionales o fuerzas armadas, ya sea que las ejecuten por sí o conjuntamente, se le impondrá la pena de tres a siete años de prisión y de quinientos a mil días multa.

"La pena anterior se duplicará si dicha comunicación consistiere en información clasificada como reservada o confidencial en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y fuere realizada por las personas responsables de su resguardo.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad, personas que no tengan la capacidad de comprender la conducta o a personas con discapacidad la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.

"Asimismo se aumentará la pena prevista en el primer párrafo hasta en una mitad y en lo aplicable se sancionará con destitución del empleo, cargo o comisión públicos o inhabilitación de dos a seis años para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos cuando la conducta se lleve a cabo por servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna institución de seguridad pública, fuerzas armadas, al organismo garante del derecho a la información del Estado, o se trate de individuos destinados a la prestación de servicios de seguridad privada, contratados por personas físicas o morales.



derecho a la información y la libertad de expresión, así como con la metodología utilizada en la sentencia, que corresponde a la desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Kimel Vs. Argentina –conforme a la cual considero que deben ser examinadas las restricciones a los referidos derechos–.

No obstante, estimo que el fin legítimo de la restricción analizada no se relaciona con la seguridad pública –como indica el fallo⁴–, sino, en todo caso, con la obligación del Estado de garantizar la seguridad de sus habitantes, lo que le autoriza a proteger el desarrollo de las actividades de las instituciones de seguridad y las fuerzas armadas frente a quienes pretenden obstaculizar sus tareas. Esto lógicamente también me lleva a tener diferencias con la resolución en la definición de algunos elementos del tipo penal, como el bien jurídico tutelado, el sujeto pasivo y el legal.⁵

Sin perjuicio de lo anterior, concuerdo con los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad de la restricción en estudio pues, en efecto, no es necesaria al no encontrarse adecuadamente orientada al logro de los intereses públicos imperativos que pretende proteger y estar muy lejos de ser la que restringe en menor escala el derecho a la información y la libertad de expresión, dada la amplitud de la descripción típica, la cual termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables y amparadas por estos derechos.

Aunque considero que, para tal efecto, no debía analizarse la violación al principio de taxatividad,⁶ ni vincularse con el examen de la diversa violación del derecho a la información y la libertad de expresión,⁷ del que se desprende claramente que la restricción impugnada desborda por completo el interés que la justifica e interfiere innecesariamente en el ejercicio efectivo de tales derechos.

Este voto se publicó el viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, que por sus características sean similares a esos en apariencia, o bien la realicen prestadores de servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, o mediante cualquier tipo de embarcación marítima o aeronave, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo."

⁴ Párrafos 122 a 126.

⁵ Párrafo 114.

⁶ Párrafos 153 a 156.

⁷ Párrafos 58, 61, 128, 134, 147 y 152.



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. EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE EJERZA EL CARGO DE COMISIONADO PRESIDENTE DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ESE ENTE AUTÓNOMO (ARTÍCULO 20, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA INTERVENIR EN EL JUICIO EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA 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].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES 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].



VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DE CESACIÓN DE EFECTOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY DE LA MATERIA, SI DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO, EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AL RESOLVER UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DECLARA LA INVALIDEZ DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA (INVALIDEZ DE LA TOTALIDAD DEL SISTEMA NORMATIVO QUE INTEGRA EL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DIECISÉIS DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIUNO, ESPECÍFICAMENTE, LOS ARTÍCULOS 180 BIS, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO; 180 QUÁTER; SEGUNDO TRANSITORIO, PÁRRAFO PRIMERO; CUARTO TRANSITORIO; Y, SEXTO TRANSITORIO, ADICIONADOS A LA CITADA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2021. INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. 26 DE ABRIL DE 2022. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ.

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

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), por conducto del comisionado Adolfo Cuevas Teja, en suplencia por ausencia del comisionado presidente de dicho instituto, promovió controversia constitucional en contra de las autoridades y por las normas generales que a continuación se indican:¹

¹ Fojas 1 a 28 de la controversia constitucional 71/2021.



"II Órganos demandados.

"• **La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión** ... respecto de la aprobación del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2021, en los párrafos de los artículos transitorios detallados.

"• **La Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión** ... respecto de la aprobación del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2021, en los párrafos de los artículos transitorios detallados.

"• **El presidente de los Estados Unidos Mexicanos** ... respecto a la promulgación del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2021.

"...

"IV. Normas y actos cuya invalidez se demanda.

"Se solicita que se declare la invalidez de los artículos 180 Bis en relación con el tercero transitorio, 180 Quáter, primer párrafo del segundo transitorio, cuarto transitorio y sexto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2021."

2. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales violados y contenido de la demanda.** El Instituto Federal de Telecomunicaciones consideró violados los artículos 6o., párrafos primero, segundo y tercero y apartado B, fracción II; 7o.; 28, párrafos décimo quinto, décimo sexto, vigésimo, fracción II; y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Narró los antecedentes de su demanda y formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes a fin de demostrar la inconstitucionalidad del decreto impugnado.



3. TERCERO.—**Trámite y admisión.** Por acuerdo de veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional, asignándole el número de expediente 71/2021 y ordenó turnarlo, por conexidad, a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que instruyera el procedimiento, por estar relacionada con la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, en las que se planteó la invalidez del mismo decreto.

4. El veintiocho de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora dictó un proveído en el que previno al IFT para que remitiera original o copia certificada del acuerdo plenario de dicho instituto en el que se hubiera aprobado la promoción de la controversia constitucional.

5. Por proveído de once de junio de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo al IFT dando cumplimiento a la referida prevención y admitió a trámite la demanda. Asimismo, tuvo como demandados al Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como al Poder Ejecutivo Federal, emplazándolos para que produjeran su contestación. Finalmente ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que, hasta antes del cierre de instrucción, manifestara lo que a su representación correspondiera.

6. CUARTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo Federal.** Por escrito presentado el dos de agosto de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal dio contestación a la demanda en representación del presidente de la República, en la que sustentó la constitucionalidad de las normas impugnadas.

7. QUINTO.—**Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** Por escrito presentado el diez de agosto de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por conducto de la presidenta de su Mesa Directiva, dio contestación a la demanda, en la que sustentó la validez de los preceptos impugnados.

8. SEXTO.—**Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** Por escrito presentado el doce de agosto de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el



Senado de la República, por conducto del presidente de su Mesa Directiva, dio contestación a la demanda, en la que sostuvo la validez del decreto impugnado.

9. SÉPTIMO.—**Pedimento de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República se abstuvo de desahogar la vista correspondiente.

10. OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante acuerdo de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora decretó el cierre de la instrucción.

CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver 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 abrogada, en relación con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, pues se trata de un conflicto entre el Instituto Federal de Telecomunicaciones y los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal.

12. SEGUNDO.—**Precisión de la litis.** Del análisis integral del escrito inicial de demanda, se advierte que el Instituto Federal de Telecomunicaciones impugna los siguientes artículos del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno:

- 180 Bis, en relación con el artículo tercero transitorio;
- 180 Quáter;
- Segundo transitorio, párrafo primero;
- Cuarto transitorio; y,



- Sexto transitorio.

13. TERCERO.—**Existencia de las normas impugnadas.** La existencia de las normas cuya invalidez se reclama ha quedado debidamente acreditada con el ejemplar del Diario Oficial de la Federación de dieciséis de abril de dos mil veintiuno, el cual se encuentra agregado a los autos del presente expediente. Además, los demandados reconocieron la existencia de dichas disposiciones.

14. CUARTO.—**Oportunidad.** Con relación a la oportunidad de la presente controversia constitucional debe advertirse que el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece a la letra lo siguiente:

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

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

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

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

15. El presente caso se ubica en la hipótesis de la fracción II, toda vez que se controvierten artículos del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de abril de dos mil veintiuno.

16. Ahora bien, atendiendo a dicha fecha de publicación, el término de treinta días para promover la presente controversia corrió del diecinueve de abril de dos mil veintiuno al treinta y uno de mayo del mismo año, debiéndose des-



contar de dicho plazo los días veinticuatro y veinticinco de abril, así como los días uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de mayo, todos de dos mil veintiuno, por ser sábados y domingos, así como el día cinco de dicho mes por ser inhábil en términos de los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (abrogada).

17. En consecuencia, si la demanda se presentó el día veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, debe concluirse que su promoción es oportuna.

18. QUINTO.—**Legitimación.** Conforme al artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal, en relación con los numerales 10 y 11 de la ley reglamentaria de la materia, el actor, el demandado y en su caso el tercero interesado, deberán comparecer 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.²

19. En función de dichos preceptos, se procede a analizar la legitimación de las partes en el presente juicio.

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, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"..."

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

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

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"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;

"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y,

"IV. El procurador general de la República."

"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."



A. Legitimación activa del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

20. La presente controversia constitucional fue promovida por Adolfo Cuevas Teja, comisionado presidente en suplencia por ausencia, del Instituto Federal de Telecomunicaciones, personalidad que acredita con la copia certificada del *"Dictamen de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes; de Radio Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos del Senado de la República de la LXII Legislatura por el que determina someter al Pleno de la Cámara de Senadores la ratificación de los Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones"* correspondiente al diez de septiembre de dos mil trece. Además, resulta un hecho notorio que, en la sesión del Pleno del Senado de la República de esa fecha, se aprobó el referido dictamen.³

21. Ahora bien, del artículo 20, fracciones I y II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se advierte que corresponde al comisionado presidente la atribución de promover, previa aprobación del Pleno del instituto, controversias constitucionales. Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 20. Corresponde al comisionado presidente:

"I. Actuar como representante legal del instituto con facultades generales y especiales para actos de administración y de dominio, pleitos y cobranzas, incluso las que requieran cláusula especial conforme a la ley;

"II. Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración, pleitos y cobranzas y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, ante tribunales laborales o ante particulares. Tratándose de actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, se requerirá la autorización previa del Pleno. El comisionado presidente estará facultado para promover, previa aprobación del Pleno, controversias constitucionales."

³ Así se advierte de la consulta a la página oficial del Senado de la República: https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2556



22. Por su parte, el artículo 19 del referido ordenamiento prevé que en caso de ausencia del comisionado presidente, lo suplirá el comisionado con más antigüedad:

"Artículo 19. El comisionado presidente presidirá el Pleno y al instituto. En caso de ausencia, le suplirá el comisionado de mayor antigüedad y, a igualdad de antigüedad, el de mayor edad."

23. De todo lo anterior se colige que el comisionado presidente en suplencia por ausencia está facultado para promover controversias constitucionales siempre que así lo acuerde el Pleno del instituto, lo cual se actualiza en el presente caso pues del "*Acuerdo P/IFT/120521/202 mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba la presentación de una controversia constitucional en contra de diversas disposiciones contenidas en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión*", se advierte que se aprobó que el comisionado presidente promoviera el presente medio de control constitucional.

24. En consecuencia, debe concluirse que el promovente cuenta con la representación del Instituto Federal de Telecomunicaciones para actuar en la presente controversia constitucional.

B. Legitimación pasiva.

B.1. Del Poder Ejecutivo Federal.

25. En representación del presidente de la República compareció Julio Scherer Ibarra, consejero jurídico del Ejecutivo Federal, quien acreditó dicho carácter con copia certificada de su nombramiento.

26. Ahora bien, el artículo 11, tercer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, establece lo siguiente:

"Artículo 11. ...

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el conse-



jero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley."

27. Por su parte, el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el punto único del acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno, prevén lo siguiente:

"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 en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

"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."

28. De las anteriores disposiciones se colige que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal cuenta con facultades para representar al presidente de la República en la presente controversia constitucional.

B.2. De la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

29. En representación de la Cámara de Diputados Federal compareció la diputada Dulce María Sauri Riancho, con el carácter de presidenta de la Mesa



Directiva de dicho órgano legislativo, personalidad que acreditó con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión del Pleno de dos de septiembre de dos mil veinte, en la que se le designó para ocupar dicho puesto.

30. Ahora, de conformidad con el inciso I) del artículo 23.1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ a dicho funcionario le corresponde representar al referido órgano legislativo.

"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."

31. Por tanto, quien suscribe la contestación de la demanda cuenta con la atribución para comparecer en la presente controversia constitucional en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

B.3. De la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

32. En representación de la Cámara de Senadores compareció el senador Óscar Eduardo Ramírez Aguilar, con el carácter de presidente de la Mesa Directiva de dicho órgano legislativo, personalidad que acreditó con copia certificada de la versión estenográfica correspondiente a la sesión del Pleno de treinta y uno de agosto de dos mil veinte, en las que se le designó para ocupar dicho puesto.

⁴ "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."



33. Ahora, de conformidad con el artículo 67.1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,⁵ a dicho funcionario le corresponde representar al Senado de la República.

"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:"

34. Por tanto, quien suscribe la contestación de la demanda cuenta con la atribución para comparecer en la presente controversia constitucional en representación de la Cámara de Senadores.

35. SEXTO.—**Sobreseimiento de la controversia constitucional.** Este Tribunal Pleno estima innecesario analizar las diversas causales de improcedencia hechas valer por las partes, así como los conceptos de invalidez formulados por el instituto accionante pues, en el caso, se advierte que procede sobreseer en la presente controversia constitucional con fundamento en los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia. Dichos preceptos establecen lo siguiente:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

⁵ "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."



"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."

36. En función de dicho parámetro debe decirse que constituye un hecho notorio para este Tribunal Pleno que **han cesado los efectos** del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicado el dieciséis de abril de dos mil veintiuno.

37. Esto en virtud de la decisión adoptada por este Alto Tribunal al resolver en esta misma sesión, la acción de inconstitucionalidad 82/2021 y su acumulada 86/2021, en las cuales se decidió por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales por razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, declarar la **invalidez total del decreto de reformas aludido**, al considerarse que la afectación generada por el sistema normativo que crea y regula el Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil en los derechos humanos a la privacidad, intimidad y protección de los datos personales de los usuarios de telefonía móvil, **no superaba el test de proporcionalidad**, específicamente no superaba la grada de necesidad.

38. Así, dada la conclusión a la que se arribó en dichas acciones, es claro que los efectos jurídicos del decreto combatido en el presente asunto han cesado en su totalidad, por lo que, al no subsistir la materia de análisis, lo procedente es decretar el sobreseimiento en la presente controversia constitucional.

39. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.



SEGUNDO.—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 diez 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 y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la litis, a la existencia de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y al sobreseimiento de la controversia constitucional.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintiséis de abril de dos mil veintidós previo aviso a la presidencia.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 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 10 de octubre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO EN EL SÍNDICO SEGUNDO DEL AYUNTAMIENTO DE GARCÍA, NUEVO LEÓN (ARTÍCULO 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

II. 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.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (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).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 44,



FRACCIONES XVII Y XVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULOS 60, FRACCIÓN I, INCISO C), Y 86 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA].

VIII. 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 PUBLICACIÓN 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.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPROCEDENCIA DE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES QUE FUERON OBJETO DE ANÁLISIS EN LA SENTENCIA DICTADA EN DIVERSO JUICIO DE ESA NATURALEZA PRESENTADO POR EL MISMO MUNICIPIO (IMPUGNACIÓN DEL MUNICIPIO DE GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS 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 DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).



XI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXIX-C, Y 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

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

XIII. 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.

XIV. 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).

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

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

XVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DE DIRIGIR LA POLÍTICA NACIONAL EN



ESTA MATERIA Y EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO URBANO SIN DESCOCER LA NECESARIA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS Y DE LOS MUNICIPIOS EN SU ESFERA COMPETENCIAL.

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

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

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



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

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

XXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA CONCURRENCIA EN LA PLANEACIÓN, ORDENACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL TERRITORIO ESTATAL, RESULTA INCONSTITUCIONAL, AL REFERIRSE A UNA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

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



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

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

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

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



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

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

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

XXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS, PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS



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

XXX. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.

XXXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN A LA POTESTAD MUNICIPAL CONSISTENTE EN QUE AL FORMULAR, APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACIÓN DE SU TERRITORIO EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO CONSIDERANDO COMO ÁREAS NO URBANIZABLES POR CAUSA DE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA SOLAMENTE LAS DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO, RESTRINGE LA FACULTAD CONCURRENTENTE MUNICIPAL PARA LA CREACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE" DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].

XXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL CONDICIONAMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE CLAUSURAS O SUSPENSIÓN DE OBRAS A LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL, TRANSGREDE LA ESFERA MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAUSURA"; 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES"; 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES", Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL



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

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

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

XXXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FIJACIÓN DE PLAZOS AL MUNICIPIO PARA REVISAR Y DICTAMINAR LAS SOLICITUDES DEL PROYECTO EJECUTIVO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DE AUTORIZAR EL PROYECTO O LICENCIA RESPECTIVA, PREVIO PAGO DEL DERECHO CORRESPONDIENTE, SI EL DICTAMEN ASÍ LO RECOMIENDA, CONVIERTE A LA AUTORIDAD MUNICIPAL EN UNA MERA EJECUTORA DE LO ESTABLECIDO POR EL LEGISLADOR, VULNERANDO SU COMPETENCIA CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 319 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).



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

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

XXXVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA AUSENCIA DE VENCIMIENTO DE LAS FACTIBILIDADES DEL USO DEL SUELO, DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES DE DISEÑO ARQUITECTÓNICO Y EL PROYECTO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE USO DE SUELO, GENERA INCERTIDUMBRE SOBRE CUÁNDO DICHOS INSTRUMENTOS DEJAN DE TENER VIGENCIA, LO QUE AFECTA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y



VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 313, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

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

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

XLI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. NO EXISTE OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL PARA QUE EL GOBIERNO LOCAL ESTABLEZCA UNA PARTIDA QUE FINANCIÉ PROYECTOS DE ALCANCE METROPOLITANO, PUES EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ES NECESARIO QUE EXISTA UN ACUERDO DE COORDINACIÓN CELEBRADO ENTRE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO, ASÍ COMO DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (ARTÍCULO 42, PÁRRAFOS



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

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

XLIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL AL LLEVARSE A CABO LAS DENSIFICACIONES EN FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS, CUANDO SE REALICEN CAMBIOS DE USO DE SUELO DIFERENTE AL HABITACIONAL, NO SERÁ EXIGIBLE EL ÁREA DE CESIÓN, CONTRAVIENE EL OBJETIVO RELATIVO A LA CREACIÓN, RECUPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y DEFENSA DEL ESPACIO PÚBLICO EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ASÍ COMO EL MANDATO CONSISTENTE EN QUE LAS LEYES LOCALES DEBEN GARANTIZAR QUE SE EFECTÚEN LAS CESIONES CORRESPONDIENTES DE ESPACIOS PÚBLICOS EN PROPORCIÓN ADECUADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 210, PÁRRAFO NOVENO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XLIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE EL "ÁREA LIBRE COMPLEMENTARIA"



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

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

XLVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OBLIGACIÓN DE QUIENES LLEVEN A CABO ACCIONES DE CRECIMIENTO URBANO, CONSISTENTE EN CEDER ÁREAS MUNICIPALES PARA LA CONSTITUCIÓN DE PARQUES, PLAZAS Y JARDINES, EN PARCELACIONES O SUBDIVISIONES EN PREDIOS HABITACIONALES QUE NO FORMAN PARTE DEL FRACCIONAMIENTO AUTORIZADO, CORRESPONDE A QUIEN SOLICITE LA AUTORIZACIÓN DE LA SUBDIVISIÓN O PARCELACIÓN DE UN PREDIO RESPECTIVO, POR LO QUE NO GENERA INCERTIDUMBRE NI VULNERA LA



ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 210, FRACCIÓN X, 230, FRACCIÓN III, Y 234 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

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

XLVIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR LOS QUE SE RECLAMAN VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES DE MANERA DESVINCULADA A UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES (ARTÍCULO 426, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XLIX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, AL PROMOVERSE POR EL MUNICIPIO DE GARCÍA EN CONTRA DE LA LEGISLACIÓN LOCAL EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS



HUMANOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, 20, PÁRRAFO SEGUNDO, 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO"; 86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE", 210, PÁRRAFOS CUARTO, SEXTO, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "Y LAGUNAS"; Y NOVENO, 250, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAGUNAS", 291, FRACCIÓN I, 304, FRACCIÓN I, 313, 319, 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAUSURA", 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES", 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES", Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, ASÍ COMO TRANSITORIO DÉCIMO DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 22/2018. MUNICIPIO DE GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 11 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

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

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, Poderes demandados y actos impugnados.** Por escrito recibido el veintidós de enero de dos mil dieciocho,¹

¹ Fojas 1 a 137 del expediente principal.



en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, César Adrián Valdés Martínez y Israel Ibarra Mancilla, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico segundo, ambos del **Municipio de García, Estado de Nuevo León**, promovieron controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, estos últimos de la citada entidad federativa, en la que impugnan:

"Normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama.—Se constituyen por los actos impugnados desde la demanda de controversia constitucional 15/2017, ahora con motivo de su primer acto de aplicación consistentes en:

"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, con motivo del primer acto de aplicación en perjuicio del Municipio que representamos, a través del Decreto Legislativo 312 (Trescientos Doce), expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León, que contiene la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 (veintisiete) de noviembre del año 2017 (dos mil diecisiete).

"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;

"Asimismo, acudimos ante este Alto Tribunal a impugnar los siguientes actos y normas, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León:

"3. La discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), contenida en el Decreto Legislativo 312 (Trescientos Doce) del Congreso del Estado de Nuevo León,



publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 27 (veintisiete) de noviembre de 2017 (dos mil diecisiete).

"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 que se estiman violados. La parte actora señaló como violentados 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, párrafo primero 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 y VII; 124, 128, 133 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. La parte actora formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales se sintetizan como sigue:

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

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

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

A través de la ley general impugnada, **el Congreso de la Unión determina el contenido y alcance de las disposiciones locales en materia de planeación**



urbana, zonificación del territorio y la mezcla de usos de suelo, pues se arrogó la facultad de establecer que los Estados deben emitir disposiciones, por un lado, "**para la asignación de usos de suelo y destinos compatibles**", "**promoviendo la mezcla de usos de suelo del suelo mixtos**", y "**procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo**"; y por otro, "**para la asignación de usos del suelo y destinos compatibles**" y "**para que se permitieran o consideraran compatibles los servicios públicos relacionados con la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, con cualquier uso de suelo y para las zonas urbanizables y no urbanizables**".

Por otra parte, la ley general impugnada **ordena que la zonificación secundaria que se previera en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano Municipal**, debía obedecer a los siguientes **criterios**: **1)** Que solo en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos**, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas; o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá **permitir la densificación en las edificaciones**, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; caso en el cual los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El Congreso Federal llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**.

Así, el Congreso de la Unión, de manera injustificada, amplió el objeto de la ley, **pretendiendo imponer**, bajo el principio de jerarquía normativa, **la orientación y el contenido de las políticas públicas urbanas locales y municipales** (crecimiento, conservación, mejoramiento y consolidación), **así como reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que las autoridades de esos niveles de gobierno, ejerzan sus atribuciones constitucionales al expedir las leyes estatales, así como los Planes y Programas de Desarrollo**



Urbano Municipales, reduciendo con ello el ámbito de libertad necesario para desarrollar sus competencias constitucionales.

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

El Congreso de la Unión, al expedir la ley general impugnada, no se limitó a distribuir competencias entre los distintos ámbitos de gobierno que conforman al Estado Mexicano, sino que **extralimitó su función delegada a materialmente legislar en materia de ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano de los Municipios y sus respectivos centros de población, anulando el ámbito de libertad política y técnica necesario para que los Estados y Municipios puedan configurar su régimen interior**, bajo los principios democráticos que inspiran el Pacto Federal y el sistema distribución de competencias.

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

El artículo 3 de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, preveía un **catálogo de políticas públicas** mediante el cual Estados y Municipios, o bien, coordinados entre sí, podían elegir, mezclar y prioriza, el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. **La existencia de ese catálogo garantizaba el margen de libertad política y jurídica necesario y suficiente para que los Estados y Municipios eligieran la orientación y aspectos fundamentales,**



mediante los cuales procurarían mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana dentro de sus jurisdicciones territoriales. Así, **se reflejaba un auténtico federalismo**, en cuanto parte de la premisa implícita de que las diferencias existentes entre Municipios o centros de población, inclusive entre los Estados, exige preservar una variedad de alternativas para lograr la meta de mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana, cuya elección concreta o priorización no podía ni convenía predeterminarse en una ley general.

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

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

El artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, circunscribe la facultad del Congreso de la Unión únicamente a la materia de asentamientos humanos, sin incluir de manera sustantiva y exclusiva las materias de ordenamiento territorial, uso de suelo, desarrollo urbano, ni mucho menos movilidad o servicios públicos municipales (transporte público, agua, drenaje, alcantarillado, alumbrado).

Al ser el Estado Mexicano una Federación y no un Estado unitario, el ordenamiento territorial debe respetar los principios del sistema federal, motivo por el cual, **para considerar que el ordenamiento territorial y/o planificación del uso de suelo pudiera ser competencia del Congreso de la Unión, tendría que existir una facultad constitucional expresa, en términos de los artículos 40, 41, párrafo primero, 124 y 133 constitucionales**.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura identificado, en términos generales, como elementos comunes en todas las definiciones de ordenamiento territorial o de planificación del uso de suelo: i) la finalidad de un desarrollo equilibrado y la transformación física del espacio



de acuerdo a una estrategia común; ii) el planteamiento desde lo local hacia lo nacional; iii) la necesidad de un abordaje interdisciplinario e integrado; y iv) la consecuencia directa de la interrelación de competencias y potestades administrativas. Tales elementos coinciden con el espíritu del artículo 115 de la Constitución Federal y confirman la idea de que el Municipio es la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, de manera que **el planteamiento de las políticas públicas del desarrollo de los centros de población, deben partir desde lo local hacia lo nacional**, bajo un esquema de articulación democrática efectiva de competencias constitucionales, que respete los principios del sistema federal y la autonomía municipal.

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

En términos de los artículos 124 y 133 constitucionales, al referirse al diverso 115, fracción V, primer párrafo, a "leyes federales", no se refiere en estricto sentido a la "ley general" en materia de asentamientos humanos ni al resto de "leyes generales", sino a **las leyes federales a que se contraen las fracciones X, XIII, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 73 constitucional**, ello **en la medida en que se relacionen en su aspecto sustantivo con las materias a que se refieren cada una de las competencias constitucionales** a que se refiere el propio artículo 115, fracción V, del Magno Ordenamiento.

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



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

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

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

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

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



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

• **Tercero. Las políticas de flexibilizar la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población como medios para hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, contrario a lo que supuso la exposición de motivos de la iniciativa de la ley general impugnada, no son nuevas ni eran incompatibles con la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.** La ley general impugnada establece criterios de la máxima flexibilización en la mezcla de usos de suelo y la máxima densificación de población y de construcciones que deben obedecerse, **con lo cual impone y regula a detalle los criterios que deben imperar en la ordenamiento territorial de asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano, coartando la libertad de los Poderes Locales y los Ayuntamientos** para configurar su respectivo régimen interior en el ámbito de sus competencias, sin considerar las necesidades particulares, preferencias y características políticas, sociales, históricas, económicas, biogeográficas, poblaciones y urbanísticas de cada Estado y Municipio.

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

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

Los instrumentos normativos invocados procuran la implementación de políticas de flexibilización de la mezcla de los usos de suelo y la densificación de



los centros de población como medios **para hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, de manera racional y democrática, por zonas o áreas estratégicas, también llamados distritos o polígonos de actuación, con la participación directa de los ciudadanos interesados, bajo los principios que inspiran los modelos de democracia participativa y deliberativa.**

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

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

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

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



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

Así, **las impugnaciones hechas valer se relacionan estrechamente con las limitaciones impuestas en la ley general impugnada a la participación ciudadana**, que pretenden reducirla a meros actos testimoniales o de acompañamiento sin la fuerza política y jurídica suficiente para incidir positivamente en la toma de decisiones de las autoridades políticas democráticamente elegidas en los Estados y Municipios, en lo que al régimen interior del desarrollo urbano concierne.

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

Mientras que la ley general impugnada restringe y anula el ámbito de libertad política y jurídica de las autoridades locales y municipales para la construcción de sus respectivos ordenamientos jurídicos en materia de asentamientos humanos



y de desarrollo urbano; por otro lado, **reduce la participación ciudadana y vecinal al mero análisis y reflexión de la problemática urbana**, por lo que ahora los ciudadanos y vecinos no pueden hacer ni exigir a las autoridades locales, propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, a los usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada ley general de la materia.

De tal suerte que, bajo la ley general impugnada, los artículos 1, 39, 40, 41, 49, 115 y 133 constitucionales carecerían de eficacia democrática, pues aun y cuando en los gobiernos locales y municipales existan autoridades políticas integradas por representantes elegidos democráticamente por los ciudadanos habitantes de cada entidad o Municipio; los principios, mandatos y obligaciones que derivan de dichos preceptos constitucionales y que deben regir la actuación de las autoridades estatales o municipales, quedarán sujetos a dicha ley general.

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

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



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

Tal eliminación obedece a la intención de que no exista más una separación o mezcla adecuada entre usos de suelo predominantes, compatibles, condicionados y prohibidos, no obstante que la existencia de estas categorías normativas no impide la mezcla de usos de suelo, ni son contrarias a los principios de derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, productividad y eficiencia o accesibilidad universal y movilidad, que introduce la ley general impugnada.

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

De la revisión del proceso legislativo se puede advertir que **ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión turnó la iniciativa y minuta con proyecto de dicha ley general a sus respectivas Comisiones de Puntos Constitucionales**; de manear que los diputados y senadores encargados de estudiar y



dictaminar no estuvieron en condiciones de participar en la discusión democrática del proyecto de ley respectivo.

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

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

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

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

Tan evidente fue la violación, que **el doce de octubre de dos mil dieciséis, un integrante de la Cámara de Diputados,** Juan Romero Tenorio, **interpuso una moción suspensiva para que el dictamen** que contenía el proyecto de la ley



general impugnada **fuera devuelto a Comisiones** y existiera la posibilidad de atender las omisiones y contradicciones de dicha ley; moción suspensiva donde con evidente razón **se alegó que ninguno de los diputados presentes había tenido oportunidad de leer el dictamen que se pretendía aprobar sin mayor discusión ese mismo día**, pues ese dictamen, se afirmó, había sido presentado ese mismo día doce de octubre de dos mil dieciséis a la Comisión Legislativa correspondiente, apenas a las nueve de la mañana.

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

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

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



Lo anterior, siendo que ni la Constitución Federal ni la Local de Nuevo León prevén competencia a favor del Ejecutivo de la entidad federativa que lo habilite para que emita ese tipo de órdenes, lo cual distorsiona el sistema de distribución de competencias constitucionales.

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

• **Sexto. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local.** Los artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada establecen que la etapa de verificación de congruencia por parte del Gobierno del Estado debe ser anterior a la etapa de aprobación definitiva del proyecto final de plan o programa de desarrollo urbano municipal por parte del Ayuntamiento, lo que **viola la autonomía del Municipio** en ejercicio de su potestad de formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal y zonificación de territorio, previsto en la fracción V, inciso a), último párrafo, del artículo 115 constitucional.

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

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



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

• **Séptimo. La previsión de que el gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal.** El artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada, establece que el objeto del dictamen de congruencia que emita el gobierno local no solo implica la evaluación del proyecto de plan o programa de desarrollo urbano y/o zonificación del territorio municipal, en comparación con los planes o programas que integren el nivel superior de planeación en el Sistema Estatal de Planeación, sino también **calificar si cumple con las normas contenidas en la ley de la materia y con el procedimiento de consulta popular;** lo que vulnera la autonomía municipal en el desarrollo de sus facultades de formular aprobar y administrar tales planes, prevista en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional.

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

Conforme a la **jurisprudencia P./J. 17/2011**, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.", el requisito concerniente a la obtención del dictamen de congruencia por parte de los Municipios como condición previa para estar en aptitud de ordenar la publicación e inscripción de un plan o programa de desarrollo urbano municipal que hubieren aprobado, se inscribe en el contexto del **Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Nacional** y, en particular, en el **Sistema Estatal de Planeación Urbana;** por tanto, **el dictamen de congruencia debe circunscribirse a la verificación de la congruencia de los aspectos técnicos de las políticas públicas concernientes al ámbito de la planeación urbana,** en la medida en que se relacionen con los niveles superior del sistema



estatal de planeación urbana, pero **únicamente bajo criterios de congruencia, coordinación y ajuste, no de validez.**

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

• **Octavo. La previsión de que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local.** El artículo 57 de la ley local impugnada establece que la entrada en vigor de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano ocurrirá a los treinta días hábiles posteriores a su publicación en el Periódico Oficial de la entidad federativa, lo cual **viola la autonomía municipal** reconocida en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, para fijar la fecha de entrada en vigor de dichos instrumentos normativos en sus artículos transitorios, siempre que no se disponga su aplicación retroactiva.

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

Además, **contraviene los principios de razonabilidad y proporcionalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales**, porque no existe motivo que justifique condicionar la eficacia jurídica de la publicación y el inicio de la vigencia normativa de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipal.

Máxime que el **artículo 78 de la Constitución de Nuevo León**, dispone que toda ley obliga desde el día de su publicación, sino es que la misma ley



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

• **Noveno. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local.** Los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo y 328 de la ley local impugnada facultan a la citada secretaría para que: **1)** expida normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emita criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, "entre otras"; y, **3)** establezca y vigile el cumplimiento de la normatividad técnica para *regular* el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado; lo que viola las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo del artículo 105 constitucional.

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

Tales normas **generan una distorsión en el sistema de competencias constitucional, así como la concentración o consolidación del poder en el Ejecutivo Local**, porque asigna a sus dependencias administrativas funciones



normativas y administrativas no previstas en el orden constitucional ni en la ley general de la materia; no obstante que se relacionan íntimamente con la competencia municipal que reconocen las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, lo que **produce una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese poder.**

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

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

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

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



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

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

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



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

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

El Congreso Local se atribuyó competencia para establecer que la zonificación que se previera en los planes o Programas de Desarrollo Urbano Municipal, debía obedecer a los **criterios: 1)** Que solamente en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos**, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas, o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá **permitir la densificación en las edificaciones.**

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

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



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

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

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

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

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



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

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

Los artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada, no se limitan a desarrollar normas básicas para ordenar el uso del suelo ni los asentamientos humanos; por el contrario, bajo el pretexto de fijar criterios que garantice una efectiva congruencia, coordinación y ajuste entre los dos niveles de gobierno para la planeación de acciones en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, **se regula de forma amplia, detallada y sistemática la manera en que todos y cada uno de los Municipios deberán ejercer sus facultades de planeación**; situación que produce vulnerabilidad política y jurídica en perjuicio de ente municipal, en cuanto al libre y responsable desarrollo de sus facultades constitucionales.

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



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

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

En comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la ley local impugnada elimina las disposiciones en las que se establecía que, en los procesos de actualización o modificación de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio de derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien, a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

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



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

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

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

El artículo 136 de la ley local impugnada, ahora dispone que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como: I. Áreas urbanas o urbanizadas; II. Áreas



de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y, **III. Áreas no urbanizables, en los siguientes términos: a) por causa de preservación ecológica, decretadas por la Federación o el Estado conforme a la legislación aplicable.**

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

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

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

Acorde con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, se advierte que es **responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna** (salvo las



autorizadas constitucionalmente), **las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación**, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la "**consolidación**" y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones **que garanticen que se efectúen las donaciones y "cesiones" correspondientes a las vías públicas locales, "equipamientos" y "espacios públicos" que se requieran para el desarrollo y bien funcionamiento de los centros de población**; así como establecer disposiciones tendentes a que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, **garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del "polígono sujeto a densificación"**.

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



cipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

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

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

1. El "área libre complementaria" no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios, ya que el dominio sobre el mismo se mantiene en el desarrollador, de tal manera que no es auténticamente un espacio público que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos;**

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

3. La ley estatal debe establecer las disposiciones que garanticen la dotación suficiente de espacios públicos por habitante, por medio de la adqui-



sición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes, lo que no se satisface con el "área libre complementaria";

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

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

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

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

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



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

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

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

Además, **se limita esa obligación de ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de los predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial**, lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, y se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.

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



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

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

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

• **Vigésimo primero. Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y constricción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria.** Los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, regulan de forma exhaustiva la regulación del momento y condiciones bajo las cuales, por un lado, **los promotores pueden comenzar a recibir los beneficios económicos del proceso de urbanización aún inconcluso** y, por otro, las **circunstancias en que los Municipios deben asumir el costo financiero de los servicios**



de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento (a diferencia del resto de los servicios públicos municipales), **aun cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

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

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

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

La Legislatura Local distorsiona el sistema de competencias constitucional, porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacionados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los



cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia. Lo anterior, **coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin permitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos administrativos y los plazos para resolver**, conforme a sus necesidades y condiciones particulares.

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

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

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

Cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los Jueces podrían llegar a considerar que la posterior entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aun



a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

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

• **Vigésimo cuarto. El Congreso del Estado desarrollo deficientemente su función legislativa en lo que se refiere a la regulación de aspectos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional.** Aunque la ley local impugnada tomo una parte de la estructura y contenido de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de dicha ley**, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población, **que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características:** a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45 %; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o pantanoso; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; h) Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; y, i) Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

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



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

El cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable **"por altos riesgos no mitigables"**, cuando antes esa clasificación de área no urbanizable solo debía atender a la **"prevención de riesgos"**, lo que **hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes**.

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



asimismo, vulnera la competencia del Municipio, los principios de certeza y seguridad jurídicas, así como la supremacía constitucional.

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

En el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, "**a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**", entre otras.

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

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



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

Por su parte, el artículo 3 de la ley de Gobierno Municipal Local, establece que las relaciones entre los Poderes del Estado y los Municipios, deberán estar regidas por los principios de solidaridad, subsidiariedad, así como la **coordinación, colaboración y respeto a la autonomía de los Municipios**.

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

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

CUARTO.—**Radicación, turno y admisión.** Mediante proveído de presidencia de veintitrés de enero de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar esta controversia constitucional bajo el número **22/2018** y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como instructora en el procedimiento.²

² Fojas 182 a 183 del expediente principal.



Por auto de veintinueve de enero de dos mil dieciocho, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; ordenó emplazar como autoridades demandadas al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León; y dar vista al procurador general de la República.³

QUINTO.—Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda,⁴ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

SEXTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, en representación del Gobernador Constitucional del Estado, dio contestación a la demanda,⁵ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

SÉPTIMO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo Federal. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda de mérito,⁶ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

OCTAVO.—Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda de cuenta,⁷ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

³ Fojas 184 a 186 del expediente principal.

⁴ Fojas 233 a 322 del expediente principal.

⁵ Fojas 326 a 329 del expediente principal.

⁶ Fojas 565 a 657 del expediente principal.

⁷ Fojas 673 a 727 del expediente principal.



NOVENO.—**Contestación del Congreso del Estado de Nuevo León.** El nueve de abril de dos mil dieciocho, la presidenta del Congreso del Estado, dio contestación a la demanda de cuenta,⁸ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.⁹

DÉCIMO.—**Opinión del procurador general de la República.** Este funcionario emitió su opinión el sentido de que debe sobreseer por una parte, y por otra, declarar la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.¹⁰

DÉCIMO PRIMERO.—**Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del diverso 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.¹¹

DÉCIMO SEGUNDO.—**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.¹²

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹³ 10,

⁸ Fojas 732 a 790 del expediente principal.

⁹ Fojas 809 a 810 del expediente principal.

¹⁰ Fojas 908 a 990 del expediente principal.

¹¹ Fojas 1016 a 1018 del expediente principal.

¹² Foja 1023 del expediente principal.

¹³ **Ley reglamentaria de la materia**

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



fracción I¹⁴ y 11, fracción V,¹⁵ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero, del Acuerdo General número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre un Municipio, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y de la entidad federativa respectiva, en la que se impugna la constitucionalidad 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; y de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**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 Mexicanos¹⁶ prevé que este Tribunal Constitucional es com-

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre ...

"b) La Federación y un Municipio; ...

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

¹⁴ **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."

¹⁵ **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."

¹⁶ **Constitución Federal**

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

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

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



petente 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,¹⁷ **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, César Adrián Valdés Martínez y Israel Ibarra Mancilla, en su carácter de presidente municipal y síndico segundo, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan mediante copias certificadas de sus constancias de mayoría respectiva, del acta de instalación y toma de protesta de treinta y uno de diciembre de dos mil quince, así como del acta de la sesión permanente de cómputo para la renovación de Ayuntamiento, publicada en el Periódico Oficial Local el veinticuatro de junio de dos mil quince, donde se advierte que fueron electos para los cargos que ostentan en el periodo comprendido del treinta y uno de octubre de dos mil quince al treinta de octubre de dos mil dieciocho.¹⁸

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,¹⁹ la representación del Ayuntamiento será ejercida de

¹⁷ **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."

¹⁸ Fojas 138 a 181 del expediente principal.

¹⁹ **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)

TERCERO.—**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),²⁰ 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,²¹ de la mencionada ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucio-

²⁰ **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."

²¹ **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."



nales, 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 y locales a quienes se les atribuye la expedición, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

Por el **Poder Ejecutivo Federal** compareció Misha Leonel Granados Fernández, 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 nueve de junio de dos mil diecisiete;²² 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**",²³ dentro de los que se incluyen las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta legitimación pasiva en este asunto.**

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció Edgar Romo García, quien se ostenta como presidente de su mesa direc-

²² Foja 207 del expediente principal.

²³ "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."



tiva, lo que acredita mediante copia certificada del Diario de Debates de dicho órgano legislativo, de primero de febrero de dos mil dieciocho, relativo a la toma de protesta de ese funcionario para ocupar dicho cargo;²⁴ 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;²⁵ 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 Ernesto Javier Cordero Arroyo, con el carácter de presidente de su 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 diecisiete, de la cual se desprende su designación para el cargo que ostenta;²⁶ y de conformidad con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,²⁷ ejerce su representación legal; por tanto, cuenta **con legitimación procesal para comparecer en este asunto, en representación de la Cámara de Senadores.**

Ahora bien, el **Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León**, compareció por conducto de Homero Antonio Cantú Ochoa, en su carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de gobierno local y en representación del gobernador de la entidad federativa, lo cual acre-

²⁴ Fojas 323 a 325 del expediente principal.

²⁵ **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."

²⁶ Fojas 728 a 731 del expediente principal.

²⁷ **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:"



dita con la copia certificada del oficio 17-A/2015²⁸ de seis de octubre de dos mil quince, en el que se contiene su designación; y atento a lo dispuesto en el artículo 44, fracciones XVII y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado,²⁹ cuenta con facultades para representar tanto al secretario general como al titular del Ejecutivo, ante esta instancia constitucional; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva para intervenir en esta controversia.**

Finalmente, por lo que respecta al **Poder Legislativo del Estado de Nuevo León**, compareció Karina Marlen Barrón Perales, quien se ostentó como presidenta de su Diputación Permanente, lo que se acredita mediante copia certificada del Decreto 1004 de siete de febrero de dos mil dieciocho,³⁰ en el cual consta su designación para dicho cargo; y además, ejerce la representación legal de dicho órgano legislativo, de conformidad con los artículos 60, fracción I, inciso c) y 86 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,³¹

²⁸ Foja 330 del expediente principal.

²⁹ **Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León** "Artículo 44. Corresponden al subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, las siguientes atribuciones: ...

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

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

³⁰ Fojas 798 a 807 del expediente principal.

³¹ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León**

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

"I. Del presidente: ...

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



por tanto, **cuenta con la legitimación pasiva necesaria para comparecer en este procedimiento constitucional.**

CUARTO.—**Oportunidad.** En torno a este aspecto, del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor impugna, por un lado, 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; y por otro, el Decreto 312, relativo a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, legislación esta última que el Municipio considera como primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,³² **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.**

Atento a ello, en cuanto a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicada en el Periódico Oficial Local el veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, el plazo legal de treinta días hábiles transcurrió del martes veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete al martes veintitrés de enero de dos mil dieciocho;³³ por lo

"Artículo 86 Bis. Durante los periodos de receso, **el presidente de la Diputación Permanente será el presidente del Congreso**, tendiendo para este efecto, las mismas atribuciones que para dicho cargo enuncian esta ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso."

³² **Ley reglamentaria de la materia.**

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

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

³³ Se deben descontar del cómputo respectivo los días dos, tres, nueve y diez, de diciembre de dos mil diecisiete, seis, siete, trece, catorce, veinte y veintiuno de enero de dos mil dieciocho, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis de diciembre de dos mil diecisiete al primero de enero de dos mil dieciocho, por corresponder al segundo periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



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

Finalmente, por lo que respecta a la impugnación de las disposiciones contenidas en la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, una mayoría de seis Ministras y Ministros integrantes de este Tribunal Pleno³⁴ estima que su impugnación también resulta oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

Lo anterior, sin que pase desapercibido que el Municipio actor impugnó previamente en la diversa **controversia constitucional 15/2017**, diversas disposiciones y actos derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** con motivo de su publicación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, pues ello de ninguna manera desvirtúa la oportunidad en la impugnación de dicha legislación a través de la presente controversia constitucional, toda vez que, como se precisó, **su acto de aplicación ha tenido lugar con la expedición de la ley local impugnada en este asunto**, lo que hace factible el análisis conjunto que, en su caso, se realice en el fondo del asunto.

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.

³⁴ Acorde con las votaciones emitidas al resolver la **controversia constitucional 16/2017**, en sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, relativo al Considerando Quinto. Causales de improcedencia, en su punto B.2. Causal de improcedencia advertida de oficio, en la que, por una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, se consideró que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León constituye un acto de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá separándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunos criterios y consideraciones, Pardo Rebolledo separándose de consideraciones, y Laynez Potisek con consideraciones adicionales, se pronunciaron a favor de la propuesta original, en el sentido de no considerar a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León como un acto de aplicación de la ley general que rige a esa materia.



En primer término, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19, en relación con la fracción II del diverso 20, ambos de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,³⁵ toda vez que **las normas y actos impugnados por el Municipio de García Estado de Nuevo León**, contenidas y derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, han sido objeto de análisis y resolución en la diversa controversia constitucional 15/2017,³⁶ la cual fue promovida por el mismo Municipio, en contra de las mismas autoridades demandadas, haciendo valer idénticos conceptos de invalidez, por lo que procede **sobreseer** en este aspecto.

Finalmente, del escrito de demanda del Municipio actor se observa que, entre los actos que impugna, 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 reclama**". Lo anterior, referido a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

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 diverso 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**

³⁵ Ley reglamentaria de la materia

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

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

"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.**"

³⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno.



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**,³⁷ 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)

Atendiendo a lo anterior, y al no advertir de oficio la actualización de alguna otra causal de improcedencia, se procede a realizar el estudio de fondo del presente asunto.

SEXTO.—Cuestiones previas y catálogo de temas que serán analizados en esta resolución. Existe precedente de este Alto Tribunal en interpretación del artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en algunos aspectos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, al resolver las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009** promovida, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del

³⁷ De texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."



Estado de Nuevo León, en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, que dieron lugar a las **jurisprudencias P/J. 15/2011, P/J. 16/2011 y P/J. 17/2011**, de rubros, textos y datos de identificación siguientes:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la ley general, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional." (Jurisprudencia P/J. 15/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886, registro digital: 161384)

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. La facultad constitucional concurrente en



materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: a) La normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste." (Jurisprudencia P./J. 16/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro digital: 161382)

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápito de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor." (Jurisprudencia P./J. 17/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383)



Los criterios anteriores han sido replicados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, el seis de junio de dos mil dieciséis, la **controversia constitucional 50/2012**, promovida por el Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, en la cual se sostuvo, en esencia, lo siguiente:

"... La materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En efecto, ello de conformidad con la adición al artículo 73 de la Constitución Federal de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis.

"El artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, establece que el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir la finalidad prevista en el artículo 27 constitucional.

"En esta materia de asentamientos humanos, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que además de los principios de división competencial cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

"La indicada ley constituye la Ley General de Asentamientos Humanos cuyas disposiciones inicialmente establecían la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijaba las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definía los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; una vez modificada en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro, se incorporaron regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 constitucional.



"El artículo 115 en su fracción V, se dedica a enumerar las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, con la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

"La intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella ..."

Ahora bien, mediante decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se reformó el precepto 73 constitucional en el aspecto siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."

La reforma citada dio paso a la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** vigente a partir del veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Al respecto, de manera particular, en torno a la facultad concurrente municipal en materia de asentamientos humanos, este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, observó que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones



con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del diverso 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno.** Lo anterior fue sustentado con base en las consideraciones siguientes:

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

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

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

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

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

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

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



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

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

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

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

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

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

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

"Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional [actual inciso c)]; control y vigilancia de la utilización de suelo [actual inciso d)]; formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros [actual inciso h)]; y, celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales [actual inciso i)]. Por lo que la facultad concurrente municipal relativa a los asentamientos humanos ya se encontraba como tal desde mil novecientos ochenta y tres, siendo que la reforma de mil novecientos noventa y nueve simplemente tuvo como finalidad aclarar la redacción creando incisos, tal como se advierte



del dictamen de la Cámara de Origen sobre las nueve iniciativas que se presentaron para la reforma al artículo 115 por parte de diversos grupos parlamentarios.³⁸

"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.³⁹

"La reforma de mil novecientos noventa y nueve, si bien no tocó sustantivamente la fracción V más que para ordenar su redacción, si cambió el contexto normativo constitucional general en el cual debe enmarcarse la tendencia interpretativa de la facultad que ahora nos ocupa. Lo anterior significa que el texto

³⁸ 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."

³⁹ La exposición de motivos de la reforma del dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se refiere a la fracción estudiada solamente en el siguiente párrafo que se transcribe: "Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución"; por su parte, el dictamen de la Cámara de Origen es aún más escueto ya que sólo precisó lo siguiente: "A juicio de los suscritos, la fracción V que se propone, enriquece notablemente la facultad de los Municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los Municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional."



analizado no puede significar exactamente lo mismo antes y después de la reforma de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ya que la misma otorgó una nueva posición constitucional al Municipio frente al Estado y a la misma Federación.

"Lo anterior, significa que la intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano no puede tener la misma intensidad antes y después de la reforma referida, y aun cuando la diferencia no puede ser sustantiva, sino sólo de grado, sí le debe otorgar al Municipio una autonomía cierta frente a la planeación nacional y estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella.

"Considerando lo anterior puede decirse que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en distribuir competencias en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011, de rubro: 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.'⁴⁰

⁴⁰ "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 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,



"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."⁴¹

En efecto, de lo transcrito se desprende que, con motivo de lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, es criterio de este Tribunal Pleno que, con motivo de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios, con base en la fracción V de ese precepto, **cuentan con una autonomía frente a la planeación nacional y estatal, no pudiendo tener el carácter de un mero ejecutor, sino tener una intervención real y efectiva en ella**, de manera que el Congreso de la Unión, como las Legislaturas Locales, al expedir una legislación sobre asentamientos humanos, a la luz de los objetivos establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **deben respetar un ámbito de autonomía efectiva para al orden de Gobierno Municipal.**

Atendiendo a lo expuesto, para efectos metodológicos, el análisis de fondo del presente asunto se centrará en los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor a través de los cuales cuestiona diversas previsiones normativas de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, lo cual se desarrollará conforme a los siguientes temas y subtemas:

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)

⁴¹ Fojas 98 a 102 de la sentencia dictada en la **controversia constitucional 19/2017**.



CONSIDERANDO	Tema
SÉPTIMO	<p>Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado federal, la descentralización política y la autonomía municipal. <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero.</u></p>
OCTAVO	<p>Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los Planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipal y la zonificación de territorio. <u>Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo.</u></p> <p>A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del quinto concepto de invalidez.</u></p> <p>B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local (artículo 52 de la ley local impugnada). <u>Análisis del sexto concepto de invalidez.</u></p> <p>C. La previsión de que el gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada). <u>Análisis del séptimo concepto de invalidez.</u></p> <p>D. La previsión de que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada). <u>Análisis del octavo concepto de invalidez.</u></p>



NOVENO	Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local. (artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo y 328 de la ley local impugnada). <u>Análisis del noveno concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO	La facultad del Congreso Local para crear al organismo de planeación urbana de la zona metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal (artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO PRIMERO	La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal (artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo quinto concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO SEGUNDO	La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local (artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376, 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO TERCERO	La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver (artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo segundo concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO CUARTO	La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídicas (artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo tercer concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO QUINTO	El Congreso del Estado desarrollo deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de



	<p>poderes y la supremacía constitucional (artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo cuarto concepto de invalidez.</u></p>
<p>DÉCIMO SEXTO</p>	<p>La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones (artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez.</u></p>
<p>DÉCIMO SÉPTIMO</p>	<p>Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria. <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno.</u></p> <p>A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.</u></p> <p>B. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.</u></p> <p>C. La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto y 250, fracción I, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.</u></p> <p>D. La obligación de ceder áreas municipales para la Constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.</u></p>



DÉCIMO OCTAVO	Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria (artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo primer concepto de invalidez.</u>
DÉCIMO NOVENO	La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo cuarto concepto de invalidez.</u>

SÉPTIMO.—Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado federal, la descentralización política y la autonomía municipal. El Municipio actor en sus conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, hace valer argumentos que se encuentran íntimamente relacionados entre sí, que se reducen a lo siguiente:

- **El Congreso Local viola la forma del Estado federal y la autonomía municipal, pues al ampliar el objeto de la ley local impugnada, no deja margen de libre apreciación a Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal (décimo primer concepto de invalidez).** Artículos 1, fracciones I, II, III y IV, 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, fracción III, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada.

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



• El Congreso Local se extralimito en su facultad legislativa, vulnerando la forma del Estado federal, al imponer un único modelo de desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizar las utilidades de los inversores. (Décimo tercero concepto de invalidez). Artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada.

De lo anterior se desprende que el Municipio actor impugna, en esencia, la falta de competencia del Congreso Local para cambiar el objeto de la ley local impugnada, pues, a su parecer, con ello lleva cabo la imposición de un modelo único de desarrollo urbano a través de un marco normativo que, por el grado de detalle en que se regula, estima que restringe las competencias constitucionales del ente municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Lo alegado por el Municipio actor, en torno a los preceptos que impugna en este apartado, resulta **parcialmente fundado**.

Como se ha mencionado, este Tribunal Constitucional ha desarrollado una doctrina jurisprudencial en torno a la materia de asentamientos humanos, atendiendo, por una parte, a lo resuelto por este Pleno en las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009**;⁴² pero, además, acorde con lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la diversa **controversia 62/2011**.⁴³

⁴² 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.

⁴³ 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.



En primer término, se ha reconocido que la regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, del cual se desprende que la nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, por lo que se deben dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

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

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

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



Exposición de motivos:

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

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

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

"En los términos de la vigente distribución de competencias del sistema federal mexicano, la Federación ejerce facultades decisivas en el desarrollo urbano, como las correspondientes a la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica, y



en otras materias, así como lo relativo a la promoción económica, las inversiones públicas de la Federación, tienen impacto determinante en dicho proceso, condicionan las posibilidades del crecimiento agrícola e industrial, y dan origen a la creación de fuentes de trabajo, las que constituyen el elemento de atracción básica en la elección que los grupos humanos toman para asentarse.

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

"...

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

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



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

Dictamen. Cámara de Diputados:

"La adición de la fracción XXIX-C al artículo 73 constitucional, facultará al Congreso de la Unión para legislar en materia de asentamientos humanos. Esta disposición fundamentará la expedición de una ley federal que defina bases generales para regular y coordinar la incidencia de los tres niveles gubernamentales en el ordenamiento de los centros de población.

"Con esta estructura normativa, Gobierno Federal, entidades federativas y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán al 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 del referido año mil novecientos setenta y seis, fue publicada en el Diario Oficial



de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones tenían por objeto **establecer la concurrencia de los tres órdenes de Gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país**; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

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

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

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

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

"Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los



objetivos del plan nacional de desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

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

Ley de Planeación

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

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

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

Derivado de ello, como se adelantó, este Tribunal Constitucional ha establecido que, por tanto, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia



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

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

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

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

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

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

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

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando



la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

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

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

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

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

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

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

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

En este aspecto, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno observó que, mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación**, el Congreso de la Unión puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero,



de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio.**

En esta tesis, se dijo que **si bien el Congreso de la Unión tiene la facultad constitucional de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano**, cuya manifestación primaria se expresa en la expedición de la ley en la que distribuya competencias y defina el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos niveles de gobierno, **ésta no puede ejercerse de modo tal que se desconozca la necesaria participación que debe existir por parte de los Estados y los Municipios en esta materia,** en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

Así, se reconoció que, en ejercicio de las facultades que derivan del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, el Congreso de la Unión 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.

De esta forma, al resolver la referida **controversia 17/2018**, este Tribunal Pleno observó que, en términos generales la Ley General de Asentamientos Humanos cumple con establecer bases normativas para **lograr una efectiva congruencia y coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los**



Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos, con el objetivo de que sus acciones resulten consistentes con el modelo de desarrollo urbano que el Congreso de la Unión ha establecido en la ley de la materia, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

No obstante, en ese estudio también se precisó que los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", ambos de la ley general de la materia, resultaban **inconstitucionales**⁴⁴ por las razones siguientes:

"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.

⁴⁴ 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.



"En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,⁴⁵ de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria⁴⁶ 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

⁴⁵ "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."

⁴⁶ 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.



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',⁴⁷ 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

⁴⁷ "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.**"



manera, se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez."

En ese sentido y teniendo en cuenta lo sustentado por este Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en el caso se observa que, en términos generales, los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III, IV y V; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII; 79, 86, y 111, todos de la ley local impugnada, invocados por el accionante en su demanda, **prácticamente reproducen los objetivos, definiciones y parámetros establecidos por el Congreso de la Unión en la materia que se analiza, aterrizándolos al ámbito local y municipal respectivo**, como se aprecia a continuación:

Ley general de la materia	Ley local impugnada
"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.	"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.
"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:	"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:
"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;	"I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para planear, regular y ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el Estado, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;
"II. Establecer la concurrencia 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;	"II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal;



"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre 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. ..."

Ley general de la materia

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

"XIX. (sic) Crecimiento: política o acción urbana tendiente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población;

" ...

"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre el Estado y los Municipios para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos y la cercanía de los ciudadanos con los bienes, servicios y fuentes de empleo que requieren para desempeñar sus actividades urbanas;

"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos de suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población;

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

Ley local impugnada

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

"X. Crecimiento: acción tendiente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población;

" ...



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

"...

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

"XXXIX. Zonificación primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y,

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

Ley general de la materia

"Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...

"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."

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

"...

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

"XCVI. Zonificación primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las áreas urbanizadas y áreas urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias; y,

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

Ley local impugnada

"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ...

"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."



Ley general de la materia	Ley local impugnada
<p>"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.</p> <p>"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."</p>	<p>"Artículo 86. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.</p> <p>"Los Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población deberán contener, además de lo estipulado en el artículo 56 de esta ley, lo siguiente:</p> <p>"..."</p>
Ley general de la materia	Ley local impugnada
<p>"Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.</p> <p>"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:</p> <p>"I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población, previendo las secuencias y condicionantes del crecimiento de la ciudad;</p> <p>"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población;</p>	<p>"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:</p> <p>"I. La zonificación primaria tendrá una visión de mediano y largo plazo, en la que se determinará:</p> <p>"a) Las áreas conforme al artículo 136 de esta ley;</p> <p>"b) Las zonas de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento; y,</p> <p>"c) Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva.</p> <p>"II. La zonificación secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad</p>



"III. La red de vialidades primarias que estructure la conectividad, la movilidad y la accesibilidad universal, así como a los espacios públicos y equipamientos de mayor jerarquía;

"IV. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"V. La identificación y las medidas necesarias para la custodia, rescate y ampliación del espacio público, así como para la protección de los derechos de vía;

"VI. Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva en los centros de población;

"VII. Las normas y disposiciones técnicas aplicables para el diseño o adecuación de destinos específicos tales como para vialidades, parques, plazas, áreas verdes o equipamientos que garanticen las condiciones materiales de la vida comunitaria y la movilidad;

"VIII. La identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda 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.

que se contemplen en los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"a) En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, estableciendo:

"1. Los usos y destinos del suelo permitidos, prohibidos y condicionados;

"2. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos; y,

"3. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados.

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se consideraran compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;

"2. Se permitirá la densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y,

"3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."



"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."

Conforme a lo expuesto, puede advertirse que **las disposiciones emitidas por el Congreso del Estado de Nuevo León en la ley local impugnada consti-**



tuyen el desenvolvimiento normativo del modelo de desarrollo urbano determinado por el Congreso de la Unión, con base en el cual distribuyó las facultades concurrentes que, en materia de asentamientos humanos, comparten los tres órdenes de gobierno, con el objetivo de que en la planeación del desarrollo urbano, así como en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, se cumplieran los principios que orientan esta materia de forma congruente y coordinada.

Lo anterior, máxime que, en concordancia con el artículo 11⁴⁸ de la ley general de la materia, los diversos 11 y 88⁴⁹ de la ley local impugnada prevén,

⁴⁸ **"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."

⁴⁹ **"Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población, Parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, así mismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría antes citada;

"II. Formular, aprobar y administrar la zonificación prevista en los Programas de Desarrollo Urbano, de Centros de Población, Parciales y los demás que de éstos deriven, los reglamentos en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación y construcción; adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas, así como vigilar su cumplimiento."

"Artículo 88. Corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio, mediante una zonificación primaria y una zonificación secundaria.

"Los Planes o Programas de Desarrollo Urbano Municipal tienen por objeto el ordenamiento territorial y regulación de los procesos de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los asentamientos humanos del territorio municipal, contemplaran, además de lo señalado en el artículo 60 de esta ley, lo siguiente: ..."



respectivamente, las facultades de los Municipios en materia asentamientos humanos, destacadamente, elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, así como formular, aprobar y administrar zonificación primaria y secundaria del territorio, así como vigilar su cumplimiento.

No obstante, atendiendo a lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, este Tribunal Pleno advierte, de manera específica, la **inconstitucionalidad** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b)**, **numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada, los cuales establecen:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.

"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:

"...

"II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio estatal."

"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ...

"III. Promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento."

"Artículo 86. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.



"...

"II. Los usos y destinos predominantes del suelo por zona o zonificación secundaria, de acuerdo a los criterios siguientes:

"...

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, considerándose igualmente compatibles los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, en cualquier uso de suelo, para zonas urbanizables y no urbanizables; por lo que se deberá de promover la mezcla de usos del suelo, procurando integrar las zonas residenciales con usos comerciales, de servicios y los centros de trabajo, para impedir una expansión física desordenada de los centros de población y buscar una adecuada estructura vial;

"2. Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"3. Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo;

"4. Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad;

"5. En el contenido de este apartado, las autoridades deberán expresar la permisibilidad de usos mixtos en los nuevos fraccionamientos y conjuntos



urbanos habitacionales sujetos al régimen de propiedad en condominio horizontal, en los términos en lo dispuesto por el número 1, de este inciso c), de esta misma fracción; y,

"6. Las disposiciones para la protección de los derechos de vías y las zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública."

"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:

"...

"II. La zonificación secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"...

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se consideraran compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;

"2. Se permitirá la densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y,

"3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."



Lo anterior es así, pues las porciones normativas destacadas de los preceptos transcritos, ocasionan una **vulneración a las competencias del Municipio actor previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal**, por establecer mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad municipal para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

En efecto, los artículos **86, fracción II, inciso b) y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada, de la ley local que se analiza, establecen coincidentemente que al llevarse a cabo la zonificación secundaria en las zonas que no se determinen de conservación, se debe observar, en esencia, lo siguiente:

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

Como se observa, antes de ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, **tales previsiones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten**, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, con lo cual, prácticamente se obliga al ente municipal a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su



territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal. Acorde con ello, debe declararse la **invalidez** de los artículos **86, fracción II, inciso b)** y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada.

Lo anterior es así, máxime que, como se destacó, los referidos artículos prevén de manera coincidente tales mandatos para el orden de Gobierno Municipal, sin que pase desapercibido que el artículo 86, fracción II, inciso b), contiene previsiones adicionales en sus numerales 3, 5 y 6; sin embargo, al formar parte del marco normativo que regula la zonificación secundaria en zonas que no se determinen de conservación, la invalidez de dichos numerales deriva de la inconstitucionalidad detectada por este Pleno en los términos señalados en el párrafo anterior.

Por lo que respecta al **artículo 79, fracción III**, de la ley local impugnada, de dicha norma se desprende que, en las políticas de movilidad urbana que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**.

En términos generales, se advierte que tal precepto establece una directriz para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos; no obstante, por la porción que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", se traduce en un mandato concreto que obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, el orden de Gobierno Municipal se convierte en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas por el legislador local, lo cual **desconoce la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez**.

Finalmente, este Pleno sostiene que, en el caso, resulta inconstitucional el **artículo 1, párrafo segundo, fracción II**, de la ley local analizada, al determinar



la concurrencia en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal, pues ello se ve relacionado con los temas directamente regulados en los citados numerales **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b)**, **numerales 1, 2 y 3**, del propio ordenamiento.

Conforme a lo expuesto, lo procedente es, por un lado, reconocer la **validez** de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11 y 88 de la ley local impugnada; y por otro, declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b)**, **numerales 1, 2 y 3**, de ese mismo ordenamiento.

OCTAVO.—Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los Planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipal y la zonificación de territorio. Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo. El Municipio actor combate las facultades otorgadas al Ejecutivo del Estado de Nuevo León en relación con los Planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipal y zonificación del territorio, alegando que ello afecta su autonomía constitucional y lo subordinan a dicho poder, conforme a lo siguiente:

- En su quinto concepto de invalidez alega que la facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada).

- En su sexto concepto de invalidez sostiene que la previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local (artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada).

- En su séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión de que el gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o



zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada).

- En su octavo concepto de invalidez considera que la previsión relativa a que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada).

Los artículos 9, fracción IX, 10, fracción IV, 11, fracción I, 52, 53, fracción IX, 56, penúltimo párrafo y 57, primer párrafo, de la ley local impugnada a que alude el Municipio actor, son del tenor siguiente:

"Artículo 9. Corresponde al gobernador del Estado: ...

"IX. Ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Estado y la inscripción en la Dirección de Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León de los distintos planes, así como de los Programas de Desarrollo Urbano, a solicitud de las autoridades que corresponda."

"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...

"IV. Analizar, verificar y calificar la congruencia y vinculación de los distintos Planes y programas que integran el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, con el propósito de que exista apropiada congruencia, coordinación y ajuste con la planeación estatal y federal, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través del dictamen de congruencia estatal."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población, Parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando



normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, así mismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría antes citada."

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, analizará y verificará que los proyectos de Planes o Programas de Desarrollo Urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal."

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los Planes o Programas de Desarrollo Urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

"Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, una vez que las autoridades



competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicara en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

"II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta pública, en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5-cinco días;

"III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3-tres días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30-treinta a 60-sesenta días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de Internet, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano, o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

"Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa



de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.

"Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo urbano en un término máximo de 30-treinta días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

"V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

"a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

"La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien, en forma electrónica a través de los sitios web.



"De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

"b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5-cinco días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse un audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y,

"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30-treinta días hábiles, prorrogables a 60-sesenta días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios web, durante un plazo de 20-veinte días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y,



"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.

"Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, el Ayuntamiento, el presidente municipal, la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

"La secretaria procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) los artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90-noventa días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

"Cuando la secretaría realice observaciones al proyecto de plan o programa de desarrollo urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, éstas tendrán un plazo de 40-cuarenta días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna, se entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá de expedir en un término no mayor a 20-veinte días hábiles.



"En el caso de que se tramiten diversos Planes o Programas de Desarrollo Urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley.

"La autoridad que expida los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

"Artículo 57. Los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30-treinta días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezarán a surtir efectos contra terceros."

A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho poder



(artículos 9, fracción IX, 11, fracción I y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada). Análisis del quinto concepto de invalidez.

Atendiendo al parámetro constitucional expuesto y a la línea jurisprudencia que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultan **infundados** los argumentos formulados por en su quinto concepto invalidez, donde alega que la facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho poder, como se explica a continuación:

En primer término, se debe señalar que el artículo 115 de la Constitución Federal, en la parte que interesa a este estudio, dispone lo siguiente:

"Artículo 115. ...

(Reformada, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

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

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

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

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

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

Al respecto, como se adelantó, este Alto Tribunal ha considerado **facultades concurrentes** las contenidas en la fracción V del precepto 115 constitucional.



Asimismo, que en dicho precepto **el Constituyente otorgó una mayor participación al Municipio**, sin que se trate de una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de planeación.

Particularmente, las facultades de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a), así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, a que se refiere el inciso d), ambas de la fracción V del artículo 115 constitucional, que **no son de ámbito exclusivo o aislado del Municipio**, pues el propio numeral las sujeta a los lineamientos establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, por tanto, **deben guardar congruencia con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno**; ello, sin llegar al extremo de que el Municipio quede a merced de las decisiones del Estado, ya que éstas pudieran ser arbitrarias, de no contar con un control.

Por otra parte, **el Tribunal Pleno ha determinado que es constitucional la inscripción y registro, así como su publicación en los medios de difusión oficial, de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial; al igual que la existencia del dictamen de congruencia de los Planes y programas municipales respecto de los de distintos niveles de gobierno, emitido por la autoridad competente del Ejecutivo Estatal.**

Como se mencionó, al resolverse la **controversia 94/2009**, de la que derivaron las jurisprudencias **P./J. 15/2011** y **P./J. 16/2011**, de rubros: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL." y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.", respectivamente, se estableció que al ser las materias de desarrollo urbano y asentamientos humanos concurrentes, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que al ejercer sus atribuciones lo deben hacer como lo señala el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **siempre en los términos de las leyes federales y estatales relativas.**

En ese contexto, la **Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial** dispone, en lo que interesa, lo siguiente:



"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen; ..."

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

"II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios; ..."

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial; ...

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

"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los Planes y Programas Municipales en Materia de Desarrollo Urbano, Reservas, Usos del Suelo y Destinos de Áreas y Predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal; ...

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

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:



"I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

"...

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

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

"XIV. Solicitar la incorporación de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría; ..."

"Artículo 44. El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o Programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes; ..."



De lo visto, se obtiene que **las entidades federativas tienen como deber ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial; aunado ello los Municipios deben ajustar su plan o programa de desarrollo urbano, a los de niveles superiores.**

Asimismo, se desprende que, **el nivel municipal tiene el deber de inscribir dicho instrumento en el Registro Público de la Propiedad, previa consulta a la autoridad competente de la entidad federativa sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste a la planeación estatal y federal,** de manera que el Municipio que registra y publica su programa correspondiente, se encuentra autorizado para proceder, en el ámbito de su jurisdicción, al ejercicio de las facultades previstas por la fracción V del artículo 115 constitucional, tales como expedición de licencias o autorizaciones de urbanización, de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación, acciones urbanas.

Además, una vez el Municipio presenta solicitud de consulta ante la autoridad competente del Estado **sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste del programa municipal respecto de la planeación estatal y federal,** la entidad federativa debe, en el **plazo de noventa días hábiles,** dar respuesta precisa de si existe congruencia y ajuste entre dicho programa municipal y el de aquellos otros órdenes gubernamentales, en la inteligencia que **si omite pronunciamiento al respecto opera la afirmativa ficta;** en tanto que si la autoridad estatal dictamina desfavorablemente, **deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ente municipal efectúe modificaciones y ajustes.**

De esta manera, **el contenido de tales reglamentaciones será objeto del escrutinio en que la autoridad competente debe basar el dictamen de congruencia del programa municipal frente al del Estado y la Federación en la materia.**

Atendiendo a lo anterior, resulta **infundado el quinto concepto de invalidez** que formula el Municipio actor, donde aduce que la facultad del Ejecutivo Local de ordenar la publicación del plan o programa de desarrollo urbano municipal



y zonificación de suelo en el periódico local, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, invade su competencia constitucional, entorpece el proceso de expedición de las normas que integran su orden jurídico municipal en materia de desarrollo urbano y lo subordinan al Poder Ejecutivo Estatal, pues **tales previsiones resultan acordes con los mandatos establecidos por el Congreso de la Unión en la ley general de la materia.**

En efecto, **queda a cargo del Municipio**, como punto de partida para el ejercicio de sus facultades constitucionales, **solicitar a la autoridad local competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia** de dichos planes o programas con la planeación estatal y, **posteriormente se solicitar su inscripción** en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, **así como su publicación** en el Periódico Oficial de la entidad federativa, e incorporación en el sistema de información territorial y urbano local.

La anterior denominación no es distinta a la establecida por la ley general, sin que se advierta que el legislador local ordene a cargo del Municipio un trámite invasor de las facultades constitucionales, siendo acorde a sus artículos 10, fracciones IV, VII, VIII y XXVI; 11, fracciones I, XII, XIII y XIV y 44, siendo que este último precepto constriñe la coordinación de las autoridades municipales para que, una vez que el Ayuntamiento apruebe el plan o programa de Desarrollo Urbano, consulte a la autoridad local competente, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal, **ello como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.**

En los términos apuntados, las previsiones normativas impugnadas resultan congruentes con lo establecido en la legislación general, rectora en la materia conforme al precepto 115, fracción V constitucional, sin que se advierta un trámite que invada las competencias que alega el actor; de manera que lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada.

B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonifica-



ción de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local (artículo 52 de la ley local impugnada). Análisis del sexto concepto de invalidez.

Por otra parte, resulta **infundado el sexto concepto de invalidez** del actor, donde sostiene el artículo 52 de la ley local impugnada, invade su competencia y transgrede el diverso 44 de la ley general de la materia, por establecer que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento.

El artículo 52 impugnado por el demandante, establece lo siguiente:

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50⁵⁰ de esta ley, analizará y verificará que los proyectos de Planes o Programas de Desarrollo Urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el

⁵⁰ **Artículo 50.** El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por:

"I. El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

"II. Los programas regionales de desarrollo urbano;

"III. Los programas metropolitanos o de zonas conurbadas;

"IV. Los programas sectoriales;

"V. Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano;

"VI. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población; y,

"VII. Los programas parciales.

"Los planes o programas citados en el párrafo anterior se regirán por las disposiciones de esta ley, por las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar."



Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal; ..."

De lo anterior se advierte que, la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal**, analizar la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y de los centros de población, así como los programas parciales, con respecto a los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal, como requisito previo a su aprobación, publicación en el medio oficial respectivo y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral local. Lo anterior, una vez terminada la consulta pública respectiva, respecto de la cual se deberán analizar los planteamientos y propuestas que, en su caso, se hayan formulado, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o municipal correspondiente.

Atendiendo a los mandatos de la legislación general en estudio, su artículo 10, fracción VII, determina que corresponde a las entidades federativas analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal; y conforme al diverso 44 de ese propio ordenamiento, **en caso de detectar inconsistencias, justificar clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes.**

Por su parte, en términos del artículo 11, fracción XII, de la ley general en estudio, corresponde a los Municipios, **"validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."**

En ese sentido, resulta claro que **lo previsto en el artículo 52 impugnado resulta acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general**



de la materia, pues en tanto que no concluya definitivamente la etapa de verificación de congruencia que deberá realizar la autoridad local, el ente municipal se ve impedido para ejercer sus atribuciones constitucionales plasmados en sus Planes y Programas en Materia de Desarrollo Urbano, al requerir la confirmación del gobierno local para su validación, requisito con el Ayuntamiento podrá solicitar y llevar a cabo su divulgación a través de su publicación e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo.

Así, **en la medida en que el Municipio no obtenga tal validación en la calificación de congruencia**, sin atender, en su caso, a las observaciones y propuestas de ajuste que formula la autoridad local en torno a su programa o plan respectivo, es dable concluir que **el ente municipal no se encuentra autorizado para ejercer sus atribuciones constitucionales**, pues las mismas deben resultar congruentes con respecto a los distintos niveles de planeación tanto estatal como, en su caso, federal, cuya verificación queda a cargo del gobierno de la entidad federativa. En esos términos, debe reconocerse la **validez** del artículo 52 de la ley local impugnada.

C. La previsión de que el gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada). Análisis del séptimo concepto de invalidez.

Siguiendo con estas ideas, es igualmente **infundado el séptimo concepto de invalidez** que formula Municipio actor, donde aduce que la previsión contenida en el artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada, que autoriza al gobierno local para calificar que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola los artículos resulta contraria a los artículos 10, fracción VII y 44 de la ley general de la materia, así como la autonomía municipal reconocida en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, traduciéndose en una intromisión del Ejecutivo en los procesos de planeación urbana municipal y generando subordinación del ente municipal, al permitir que objete la legitimidad del proceso de consulta o se califique la validez de las disposiciones de los planes y programas.



El dispositivo impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los Planes o Programas de Desarrollo Urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

Ahora bien, el artículo 10, fracción II⁵¹ y 11, fracción XXII,⁵² de la ley general de la materia, otorgan facultades a los Estados y Municipios, respectivamente, para que los primeros establezcan normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación; y para que los segundos establezcan mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano.

Por su parte, el numeral 30 de la referida ley general, determina que la obligación de las entidades federativas de determinar la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano.

"Artículo 30. La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano.

⁵¹ "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

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

⁵² "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."



"En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente;

"II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios web, a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones;

"III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta pública en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de sus sitios web, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones; y,

"IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones podrán ser expedidos por la autoridad competente y para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado correspondiente. Además, la autoridad que lo expide procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes."

En esos términos, el artículo 56 de la ley local impugnada, regula el procedimiento de consulta pública en torno a la aprobación, expedición, modificación o actualización de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, en los términos siguientes:

"Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, una vez que las autoridades competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:



"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

"II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta pública, en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5-cinco días;

"III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3-tres días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30-treinta a 60-sesenta días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de Internet, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano, o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

"Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.

"Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo urbano



en un término máximo de 30-treinta días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

"V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

"a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

"La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien, en forma electrónica a través de los sitios web.

"De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.



"b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5-cinco días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse un audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y,

"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30-treinta días hábiles, prorrogables a 60-sesenta días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios web, durante un plazo de 20-veinte días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y,

"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.



"Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, el Ayuntamiento, el presidente municipal, la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o Programa de Desarrollo Urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

"La secretaria procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) los artículos (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90-noventa días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

"Cuando la secretaría realice observaciones al proyecto de plan o programa de desarrollo urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, éstas tendrán un plazo de 40-cuarenta días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna, se entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá de expedir en un término no mayor a 20-veinte días hábiles.

"En el caso de que se tramiten diversos Planes o Programas de Desarrollo Urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o Programa de Desarrollo Urbano o las



modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o Programa de Desarrollo Urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley.

"La autoridad que expida los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

En esos términos, en el procedimiento previsto en la legislación local impugnada se prevé la participación del público en general, siendo que **los proyectos o las modificaciones respectivos deberán estar disponibles de manera pública** durante un plazo de treinta a sesenta días hábiles, según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría local o de la dependencia municipal competente, así como en sus respectivos portales de internet, a fin de que **los interesados puedan solicitar un ejemplar del proyecto, así como de sus anexos gráficos, y presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren, las cuales deberán estar fundamentados.**

Dentro de ese plazo **se deberán celebrar, al menos, dos audiencias públicas**, la primera con el propósito de presentar el proyecto del plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, objetivos y estrategias planteadas; se responderán preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes, sea verbal o por escrito; la última, con el propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, sin perjuicio



de aquellos que se presenten durante el plazo de la consulta pública, o en forma electrónica a través de los sitios web.

Además, se prevé que, previo al inicio del proceso de la consulta pública, **la autoridad estatal o municipal competente, podrá solicitar la verificación de congruencia** del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes **con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados**, las cuales cuentan con un plazo de treinta días hábiles, **para formular por escrito sus observaciones**; y en caso de no contestar, se entenderá que no hay observaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa.

Incluso, una vez concluido el proceso de consulta, la autoridad local competente, se encuentra vinculada a verificar la congruencia de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano respectivos, contando con un plazo de treinta días hábiles, prorrogables a sesenta, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes.

En todo caso, **las modificaciones al proyecto** respectivo deberán fundamentarse, en tanto que éstas **y las respuestas por escrito** a los planteamientos o propuestas improcedentes **estarán en consulta pública** en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios web, durante un plazo de veinte días hábiles, **previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones**.

Atento a lo anterior, cabe recordar que corresponde a las entidades federativas verificar la congruencia del plan o programa de desarrollo urbano municipal con la planeación estatal y federal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y al Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.



De esta manera, es claro que el proceso de consulta pública constituye una parte del procedimiento previsto para para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipal, a través del cual se da participación efectiva de la ciudadanía, en el cual la autoridad local competente tiene la obligación de verificar que se cumpla con la congruencia del proyecto respectivo, dando respuesta a las propuestas y ajustes ciudadanas, para, en su caso, llevar a cabo su modificación, fundando y motivando su determinación.

En ese sentido, y siendo acorde con las previsiones de la ley general de la materia, el proceso de consulta ciudadano debe resultar acorde con los distintos niveles de planeación tanto estatal y federal, cuya verificación queda a cargo del Gobierno de la entidad, hecho lo cual, para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial local correspondiente, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo. Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada.

D. La previsión de que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada). Análisis del octavo concepto de invalidez.

Continuando con el análisis de los argumentos desarrollados por el Municipio actor, en su **octavo concepto de invalidez** considera que la previsión contenido en el artículo 57, primer párrafo, de la ley local impugnada, relativa a que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local. El referido precepto establece lo siguiente:

"Artículo 57. Los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del



Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30-treinta días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezaran a surtir efectos contra terceros."

Lo alegado por el actor resulta **infundado**, toda vez que, como se ha explicado, aun cuando la materia de asentamientos humanos sea concurrente entre los diferentes órdenes de gobierno, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que, al ejercer sus atribuciones, lo deberán hacer como lo establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **en los términos de las leyes federales y estatales relativas**.

La previsión impugnada sujeta la entrada en vigor de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano a un plazo de treinta días después de su publicación en el Periódico Oficial Local, transcurrido el cual deberán ser inscritos dentro de los siguientes treinta días a tal publicación, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Catastral Local.

Al respecto, cabe señalar que la vigencia de una norma general se halla íntimamente ligada a la noción de eficacia jurídica, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se encuentra vinculada al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro orden jurídico es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación y publicación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con reglas particularmente establecidas.

Si bien es cierto que el efecto inmediato de la vigencia de una norma encuentra sus límites en el principio de irretroactividad, el cual impide su aplicación a situaciones o relaciones jurídicas ya constituidas (creación, modificación o extinción), o a efectos ya producidos (hechos cumplidos o consumados), ninguna restricción existe cuando las consecuencias son posteriores a su vigencia, aun cuando hayan sido generados por una situación jurídica existente; por tanto, su efecto inmediato se presenta lógicamente ante hechos constitutivos o



extintivos de situaciones o relaciones jurídicas, producidos con posterioridad al inicio de su vigencia.

Es aplicable a estos razonamientos, la tesis de rubro y texto: "IRRETROACTIVIDAD. LAS NORMAS RIGEN EXCLUSIVAMENTE HECHOS ACONTECIDOS A PARTIR DE SU VIGENCIA. Aunque es verdad que es principio general de derecho que toda norma posterior viene a derogar a la anterior, aquélla no puede ejercer efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas establecidas antes de esa vigencia, sino que la norma posterior rige precisa y exclusivamente los hechos acontecidos a partir de su vigencia." (*Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Segunda Sala, Volumen CXXXV, Tercera Parte, página 161, «con número de registro digital: 264937»)

Ahora bien, este Tribunal Pleno observa que la previsión normativa impugnada se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con la fracción I del artículo 10 de la ley general de la materia.⁵³

Asimismo, la norma impugnada cumple, por un lado, con un objetivo de publicidad para conocimiento del plan o programa respectivo, otorgando un plazo de treinta días para su difusión entre la ciudadanía en general; y por otro, con una regla de oponibilidad frente a terceros respecto a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio Local.

En esos términos, contrario a lo que afirma el Municipio actor, el plazo de treinta días previsto para la entrada en vigor del plan de desarrollo urbano resulta razonable y proporcional, para cumplir con los fines cometidos de publicidad,

⁵³ **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."



sin que ello limite o subordine en forma alguna el Municipio a los Poderes locales para el ejercicio de sus facultades, pues en todo caso el ordenamiento normativo respectivo adquirirá su eficacia, una vez transcurrido el plazo establecido.

Aunado a ello, la norma impugnada otorga seguridad jurídica, tanto a la administración pública local y municipal como a la ciudadanía en general, en la medida en que, a través de la previsión de un plazo, su efecto inmediato se difiere con motivo del nuevo plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones aprobadas en el ámbito local. En ese sentido, la seguridad jurídica requiere una previsión certera como principio rector, lo cual cumple la norma impugnada al prever un plazo cierto, el cual no resulta ni breve ni excesivo para la difusión pública del instrumento normativo.

Por las razones expuestas, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 57, primer párrafo, de la ley local impugnada.

NOVENO.—Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local. En su noveno concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo y 328 de la ley local impugnada facultan a la citada secretaría para: **1)** expedir normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras; y, **3)** establezca y vigile el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado; lo que viola las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo, del artículo 105 constitucional, pues rebasan el objeto constitucional del tipo de ordenamiento al que pertenecen, inclusive el delimitado por la ley general de la materia, que es la de sentar las bases normativas, formalidades, principios, procedimientos y requisitos conforme a los cuales los Municipios desarrollarán sus potestades normativas y administrativas.



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

Las normas impugnadas por el actor en este apartado, disponen lo siguiente:

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

"LIV. Normas técnicas estatales: son las regulaciones técnicas que expide la secretaría competente en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y que expresan la información, requisitos, especificaciones, procedimientos o metodología que debe utilizarse para la (sic) determinadas obras, peritajes o estudios."

"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...

"XX. Formular y expedir los programas, lineamientos y normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble, proponer al gobernador del Estado las declaratorias respectivas, así como promover la participación de autoridades federales, estatales, municipales y de los sectores social y privado en la materia;

"XXI. Establecer y vigilar el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del territorio del Estado; ...

"XXVI. Emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras."



"Artículo 50. El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por: ...

"Los planes o programas citados en el párrafo anterior se regirán por las disposiciones de esta ley, por las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar y emitir los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."

"Artículo 328. Para procurar una mejor planeación del desarrollo urbano, proyectos urbanísticos, que atiendan una mejor convivencia de sus habitantes y para mejorar la seguridad de éstos, la secretaría emitirá las normas, lineamientos o criterios técnicos que tiendan a este fin, mediante normas técnicas estatales.

"Para mejor aplicación y observancia de esta ley, la secretaría expedirá normas técnicas estatales en las materias de: planeación urbana, ordenamiento territorial, impactos urbanos, hidrología, geología, geotecnia, movilidad, diseño de pavimentos, diseño vial, en manejo integral de aguas pluviales, ecotecnias, equipamiento, espacio público, imagen urbana, áreas verdes, y demás que se indiquen expresamente en esta ley, que tendrán por objeto:

"I. Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metodologías, parámetros o límites permisibles que deberán observarse en determinadas obras, peritajes, estudios y demás temas a que se refiere el párrafo anterior;

"II. Conducir los actos de autoridades y particulares a la observancia de estas normas técnicas estatales a fin de que se estandaricen sus procedimientos y acciones urbanísticas que regulan; y,



"III. Encausar las actividades del sector público y privado en un marco de eficiencia y sustentabilidad."

Resulta **infundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que la emisión de normas técnicas estatales por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Nuevo León, responde, tal y como establece el objeto de dichas normas, a la necesidad de uniformar y estandarizar los procedimientos y acciones urbanísticas en toda la entidad federativa, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, facultad que deriva directamente de lo dispuesto en la ley general de la materia.

En efecto, de conformidad con el artículo 10, fracciones IX, X, XVIII, XXII y XXIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,⁵⁴ se dispone que las entidades federativas cuentan con competencia para:

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

⁵⁴ **Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas: ...

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

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

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

"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."



2) Participar en la **protección del patrimonio natural y cultural**;

3) **Evaluar y dar seguimiento**, en los términos de las leyes locales relativas, **al impacto urbano o regional de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad federativa de que se trate;

4) 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; y,

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

En ese sentido, **no se advierte afectación alguna a la competencia constitucional del Municipio en torno a las facultades que las disposiciones impugnadas otorgan a la Secretaría de Desarrollo Sustentable local**, en lo relativo a la regulación técnica del patrimonio cultural inmueble, así como la planeación urbana y el ordenamiento territorial relacionado con la imagen y estética urbana en la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado, pues, como se indicó, ello se encuadra dentro del ámbito de sus atribuciones para regular y evaluar el al impacto urbano o regional de obras y proyectos, teniendo en cuenta aspectos técnicos de carácter hidrológico, geológico, geotécnico, entre otros, pues ello busca armonizar, unificar y estandarizar criterios aplicables en toda la entidad federativa, incluso por razones de seguridad e interés público.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328 de la ley local impugnada.

DÉCIMO.—**La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal.** En su décimo concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de



la ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual vulnera la facultad municipal para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el gobierno local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o Constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana, según lo previsto en los artículos 115, fracciones II, párrafo primero, III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal. Asimismo, aduce que ni en la Constitución Federal ni en la Local de Nuevo León, ni en la ley general de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las Legislaturas Locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.

Refiere que de los artículos 157 y 158 de la ley local impugnada se desprenden las facultades del Municipio para: **1)** convenir y acordar con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, la coordinación relacionada con la planeación y programación del desarrollo municipal, así como la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal; y, **2)** celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, para la Constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración. En tanto que el diverso 159 del propio ordenamiento dispone que los Municipios podrán suscribir convenios de coordinación (que son aquellos que tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente); y convenios de asociación con objeto común (que son aquellos en los que las partes se proponen a prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo paramunicipal en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en términos del acuerdo que al efecto adopten).

"Artículo 20. El Estado, así como los Municipios crearán organismos de planeación urbana, como instancias técnicas para la planeación integral del territorio estatal, metropolitano o municipal.



"Para los efectos de coordinación y concertación de Planes y programas, el Congreso del Estado legislará sobre la creación de un Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana, respetando las facultades y obligaciones constitucionales otorgadas a los tres niveles de gobierno."

"Décimo. En un plazo de que (sic) no mayor a 12-doce meses a la entrada en vigor del presente decreto, el Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, crearán los organismos metropolitanos señalados en esta ley.

"Para tal efecto, remitirán al Congreso del Estado las iniciativas que resulten necesarias, las cuales deberán formularse atendiendo lo señalado en la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y Municipios; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León; Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León; ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y demás leyes aplicables."

Son **fundados** lo argumentos del Municipio actor.

Los artículos 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal, de los cuales se duele el Municipio actor, disponen lo siguiente:

"Artículo 115. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

(Adicionado [N. de E. Reformado], D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose



de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien, se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

"...

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

"Artículo 116. ...

"VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

De lo transcrito se desprende que los Municipios cuentan con la competencia constitucional para, por un lado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; asimismo, pueden celebrar convenio con el Estado al que pertenecen, a efecto de que éste último asuma la prestación de sus servicios y funciones públicas, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; y por otro, que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas



formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, **la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.**

Ahora bien, los artículos 31, 32 y 33 de la ley general de la materia,⁵⁵ regulan lo relativo a la **Constitución de programas metropolitanos y zonas conurbadas, a través de la coordinación de la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas**, atendiendo fundamentalmente a **dos supuestos concretos:**

a) Zona metropolitana o conurbada interestatal, la cual comprende dos o más centros de población situados en los territorios de entidades federativas vecinas, la cual se regirá por una **Comisión de Ordenamiento** de carácter permanente, integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano quien lo presidirá, y tendrá como facultades

⁵⁵ "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."



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; y,

b) Zona metropolitana o conurbada estatal, las cuales se encuentran ubicadas en el territorio de dos o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales para planearán de manera conjunta su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Por su parte, el artículo 36 de la ley general de la materia,⁵⁶ determina que la regulación para la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se llevará a cabo a través de las siguientes instancias:

⁵⁶ 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;

"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,



1) Una **Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación**, la cual se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate; tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; sesionará por lo menos trimestralmente; y podrá contar subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

2) Un **Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano**, que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno, así como de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría; sesionará por lo menos trimestralmente y de entre sus integrantes elegirán a quien los presida;

3) **Los mecanismos técnicos a cargo de los Estados y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por la ley general de la materia y la legislación estatal aplicable;**

4) Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes; y,

5) Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.

En esos términos, este Tribunal Pleno observa que, atendiendo al marco constitucional, así como el establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, **la Constitución, planeación y gestión urbana de las zonas metropolitanas o conurbadas se lleva**

"V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano."



a cabo a través de la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno, y en los términos de las instancias y mecanismos que prevé dicho instrumento normativo, sin que se desprenda habilitación alguna a las entidades federativas para la Constitución de organismos que desarrollen de manera exclusiva y excluyente ese tipo de facultades.

En efecto, la circunstancia de que en el orden normativo local se prevea la facultad del Congreso Local para crear un organismo encargado de la planeación urbana de zonas metropolitanas o conurbadas rompe con el sistema de coordinación establecido en la ley general de la materia, siendo que, además, se dejaría de lado la intervención directa del ente municipal en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de desarrollo urbano y gestión de ese tipo de zonas, en violación a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como en el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal.

Aunado a ello, este Pleno observa que la Constitución de un organismo encaminado al desarrollo de las competencias constitucionales que corresponden al ente municipal en materia de desarrollo urbano, podría constituirse en una autoridad intermedia frente al Municipio con respecto al gobierno local, en términos de coordinación y gestión de zonas metropolitanas o conurbado, en violación al artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo en cuenta que las normas impugnadas no prevén lineamientos o parámetros en torno a su naturaleza, integración y facultades, pues aun y cuando se otorgue derecho de iniciativa ante el Congreso Local a los Municipios de la entidad federativa, lo cierto es que la definición de tales aspectos queda sujeto a la discusión y deliberación en el seno de dicha autoridad legislativa.

Es aplicable el criterio establecido en la **jurisprudencia P./J. 10/2000**,⁵⁷ emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRE-

⁵⁷ De texto: "El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política



TACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, registro digital: 192326)

Finalmente, es de hacer notar que el primer párrafo del artículo décimo transitorio impugnado, resulta igualmente inconstitucional, en la medida en que establece un plazo que vincula al Municipio actor, para la creación del organismo metropolitano a que se refiere el artículo 20, segundo párrafo, de la propia ley local impugnada, siendo que, como se expresó, ello no encuentra sustento en la ley general que rige a la materia.

Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidéz** de los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio de la ley local impugnada.

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

y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno."



El artículo 136, fracción III, inciso a), impugnado, establece lo siguiente:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los Atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Es **fundado** el argumento del Municipio actor.

En primer término, se debe mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 31/2010, en sesión de cinco de abril de dos mil once, ha establecido que tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas.

Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el orde-



namiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población.

Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país.

En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad federativa, también lo es que los Programas de Desarrollo Urbano Municipal deben ser congruentes con los de ordenamiento ecológico federales y locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

Lo anterior se encuentra recogido en la **jurisprudencia P/J. 38/2011 (9a.)**, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES." (*Semanario Judicial*



de la Federación y su Gaceta, Novena (sic) Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 288, registro digital: 160856)

Asimismo, se estableció que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, que son paralelas y complementarias:

1) La normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diversos niveles de gobierno; y,

2) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 37/2011 (9a.), de rubro: "PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 298, registro digital: 160790)

Atendiendo a lo expuesto, los artículos 8, fracciones V, VIII y XV, 46, fracción X, y penúltimo y antepenúltimo párrafos, y 77 Bis, fracción IV, de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** disponen, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 8o. Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...

"V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local; ...

"VIII. La formulación y expedición de los Programas de Ordenamiento Ecológico Local del territorio a que se refiere el artículo 20 Bis 4 de esta ley, en los



términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas; ...

"XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente."

"Artículo 46. Se consideran áreas naturales protegidas: ...

"X. Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; y,

"XI. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

"...

"Asimismo, corresponde a los Municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.

"En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población."

"Artículo 77 Bis. Los pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente: ...

"IV. Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se administrarán por su propietario y se manejarán conforme a la estrategia de manejo definida en el certificado. Cuando dichas áreas se ubiquen dentro del polígono de otras áreas naturales protegidas previamente declarada (sic) como tales por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, la estrategia de manejo observará lo dispuesto en las declaratorias y los programas de manejo correspondientes.

"Asimismo, cuando el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de



México establezcan un área natural protegida cuya superficie incluya total o parcialmente una o varias áreas destinadas voluntariamente a la conservación, tomarán en consideración las estrategias de manejo determinadas en los certificados que expida la secretaría."

De los preceptos transcritos se advierte claramente que **los Municipios cuentan con facultades para la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, zonas de conservación ecológica municipales, las cuales tienen el carácter de áreas naturales protegidas.**

En ese sentido, la norma impugnada por el actor, al prever que corresponde a los Municipios la determinación de zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica como áreas no urbanizables, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, únicamente por causa de preservación ecológica decretadas por la Federación o el Estado, desconoce y restringe la referida facultad concurrente municipal reconocida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para la creación de áreas naturales protegidas, vulnerando con ello, además, el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, que reconoce expresamente su competencia para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

En esa medida, lo precedente es declarar la **invalidez** de la porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable; ...**", contenida en el inciso a) de la fracción III del artículo 136 de la ley local impugnada, la cual, con motivo de ello, deberá leerse: "**a) Por causa de preservación ecológica.**".

DÉCIMO SEGUNDO.—**La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local.** En su vigésimo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376, 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar clausuras y suspensiones de obras que incumplan con las disposiciones



legales y reglamentarias aplicables, de una autorización judicial previa, lo que vulnera la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial, ya que con ello se impide que ejerza por sí y ante sí sus facultades administrativas y ejecutivas, para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas:

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

Así, sostiene que las normas impugnadas transgreden los principios de división de poderes, supremacía constitucional y de autonomía municipal, en su vertiente de autotutela administrativa, ya que desconocen que el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento o de la administración pública municipal, constituyen un auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía constitucional, siendo que tales previsiones lo colocan en una situación de subordinación frente al Poder Judicial, pues las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones o clausuras, sino sólo cuando sea producto de una resolución judicial.

Los artículos impugnados en este apartado establecen lo siguiente:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5-cinco días hábiles, mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura.



"Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que para cada caso correspondan.

"En materia de aplicación, ejecución de medidas cautelares de seguridad y de sanciones los Municipios serán responsables de elaborar los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes."

"Artículo 368. Son medidas cautelares de seguridad las siguientes:

"I. Interrupción inmediata de trabajos cuya ejecución provoque o esté provocando riesgos a la integridad personal o patrimonial de las personas, o a quienes carezcan del permiso correspondiente."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales y judiciales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 375. Serán sanciones administrativas:

"I. La rescisión de convenios;

"II. La demolición o retiro parcial o total de escombros;

"III. La revocación de las licencias, permisos y autorizaciones otorgados;

"IV. El arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y,

"V. El retiro de los anuncios y sus estructuras."

"Artículo 376. Serán sanciones judiciales:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."



"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos: ...

"La autoridad judicial competente, a solicitud del Municipio interesado ratificará la medida cautelar de seguridad impuesta por la autoridad municipal en el término de 5-cinco días a partir de recibida la solicitud, en todos los casos.

"En el caso de las suspensiones se considerará medida cautelar judicial y, por tanto, no es necesario el derecho de audiencia.

"En el caso de las clausuras, se seguirá el procedimiento de juicio ordinario previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León."

Lo alegado por el Municipio actor, en torno a las normas que impugna, resulta **parcialmente fundado**, por lo siguiente:

Este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, analizó el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y se observó que dicho precepto resultaba inconstitucional,⁵⁸ por violentar la competencia prevista a favor de los Municipios en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, **al subordinar el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización**

⁵⁸ Por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial", consistente en declarar la invalidez del artículo 60, fracción VII, en su porción normativa "que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial", de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez de la totalidad de la referida fracción.



el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local, bajo las siguientes consideraciones:

"Este Tribunal Constitucional ha sostenido que el carácter concurrente de la materia de asentamiento humanos no implica que la facultad otorgada al Congreso de la Unión para distribuir competencias entre los distintos órdenes 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. 17/2011,⁵⁹ 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

⁵⁹ 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."



que se realicen en su territorio, así como su apego a los planes municipales de desarrollo urbano.

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

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

"Esta última disposición transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, porque subordina el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local, la cual carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.

"Por lo anterior, se declara la invalidez del artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su porción normativa 'que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial'."

Atento al precedente citado, este Tribunal Pleno observa que, en el caso, los artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa "**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura**", 370, en su porción normativa "**y judiciales**", 376, párrafo primero, en su porción normativa "**judiciales**", y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, que impugna el Municipio actor resultan inconstitucionales, toda vez que el control judicial que establece el legislador local, afecta su competencia para decretar suspen-



siones o clausuras como medidas de seguridad, lo cual **subordina su función de tutela administrativa en materia de asentamientos humanos a la decisión de una autoridad distinta que carece de atribuciones constitucionales para intervenir en la vigilancia del uso de suelo.**

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 368, fracción I, 375 y 382, párrafo primero, de la ley local impugnada; y declarar la **invalidéz** de los artículos 367, párrafo segundo, en su porción **normativa "... mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura"**, 370, en su porción normativa **"y judiciales"**, 376, párrafo primero, en su porción normativa **"judiciales"**, y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, a fin de que éstos últimos preceptos lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5-cinco días hábiles."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:



"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los Planes y Programas de Desarrollo Urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;



"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,

"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el Atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

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

Asimismo, aduce que la Legislatura Local distorsiona el sistema de competencias constitucional, porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacionados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia, lo cual coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin permitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos admi-



nistrativos y los plazos para resolver, conforme a sus necesidades y condiciones particulares. Las normas impugnadas a que alude el Municipio actor son del tenor siguiente:

"Artículo 259. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados en el artículo anterior y estando debidamente acompañadas de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar; constituye la factibilidad de uso de suelo: 10-diez días hábiles;

"II. Lineamientos generales de diseño urbano: 10-diez días hábiles;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo: 20-veinte días hábiles;

"IV. Plano de rasantes: 5-cinco días hábiles;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción: 20-veinte días hábiles;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente: 10-diez días hábiles;

"VII. Prórrogas para terminación de obras y reducción de garantías: 15-quin-ce días hábiles;

"VIII. Constancia de terminación de obras, y liberación de garantías: 40-cua-venta días hábiles; y,

"IX. Municipalización: 10-diez días hábiles.

"En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite solicitado en los términos arriba señalados para



cada caso y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se considerará negada la solicitud planteada. La resolución negativa deberá ser notificada al interesado en el término de 3-tres días hábiles para que en su caso haga uso del derecho de interponer los recursos administrativos presentes en esta ley.

"En los reglamentos municipales u otras disposiciones de carácter general expedidos por el Ayuntamiento correspondiente, podrá establecerse un término menor al señalado en el primer párrafo de este artículo, el cual en ningún caso podrá ser mayor."

"Artículo 305. Las autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones serán expedidas por la autoridad municipal competente y tendrán por objeto aprobar el número, superficie y dimensiones de los lotes resultantes.

"Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán expedidas en el término de 10-diez días hábiles contados a partir de que sean satisfechos los requisitos establecidos en el presente capítulo para su obtención, y tendrán una vigencia de 150-ciento cincuenta días hábiles a partir de su expedición, para la inscripción del predio correspondiente ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."

"Artículo 309. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados, estando debidamente acompañados de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"I. Factibilidad de uso de suelo: 5-cinco días hábiles;

"II. Fijación de lineamientos: 5-cinco días hábiles;

"III. Licencia de uso de suelo; o su modificación: 10-diez días hábiles;



"IV. Licencia de construcción; o su modificación: 10-diez días hábiles;

"V. Prórrogas para terminación de obras: 5-cinco días hábiles;

"VI. Constancia de terminación de obras: 5-cinco días hábiles;

"VII. Proyecto de ventas en condominio, cuando así se requiera y garantía suficiente: 10-diez días hábiles;

"VIII. Prórrogas para terminación de obras en condominio y reducción de garantías: 10-diez días hábiles;

"IX. Constancia de terminación de obras en condominio y liberación de garantías: 10-diez días hábiles; y,

"X. Licencia de uso de edificación: 10-diez días hábiles."

"Artículo 319. La autoridad municipal competente, una vez que reciba la solicitud del proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, la revisará y dictaminará en un plazo no mayor de 10-diez días hábiles. En el caso de las personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar se dictaminará en un plazo no mayor a 3-tres días. Si el dictamen descalifica el proyecto de construcción, se notificará al solicitante para los efectos que establezcan esta ley y demás disposiciones de carácter general expedidas por el Ayuntamiento. Si el dictamen recomienda autorizar el proyecto de construcción, de inmediato se expedirá la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la ley de hacienda aplicable: ..."

Lo alegado por el Municipio actor, respecto de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley local impugnada, resulta **infundado**, pues, como se ha explicado, la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones de los particulares en la materia que se analiza, de ninguna manera incide en el ámbito de la competencia municipal que alega, toda vez que ello se



encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general de la materia,⁶⁰ cuya última fracción determina la obligación de prever en la legislación los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.

No obstante, **este Tribunal Pleno advierte que el artículo 319 impugnado resulta inconstitucional**, en la medida en que no se limita a establecer un plazo para dar respuesta a una solicitud de proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, sino que **vincula al Municipio actor para que ejerza las facultades que tiene reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal**, y emita un **dictamen** en un plazo no mayor a diez días hábiles, y en el caso de personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar, dicho plazo se reduce a no más de tres días.

En efecto, a diferencia del resto de los preceptos impugnados, el artículo 319 incide directamente en la competencia constitucional del ente municipal, pues el legislador local no se limita a establecer un plazo de respuesta, sino que lo obliga a emitir a dar su opinión en torno la viabilidad de un proyecto de construcción en determinado tiempo establecido por el propio gobierno local, y a realizar ciertos actos posteriores en el caso de que el dictamen respectivo resulte favorable para el solicitante, caso en el cual **se obliga al Municipio a expedir**

⁶⁰ "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

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

"XXV. **Establecer en las leyes** y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, **en las cuales se debe prever por lo menos** las formalidades y requisitos, procedimientos, 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."



la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción.

Lo anterior, claramente afecta la autonomía del ente municipal, pues, como órgano de gobierno, cuenta con la autonomía para decidir cuándo ejercer sus facultades constitucionales y, en su caso, autorizar o no un respectivo proyecto de obra en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano u ordenamiento territorial, siendo que en el caso concreto, el plazo respectivo obliga al Municipio a emitir un **dictamen** y, siendo favorable, se le obliga a expedir la autorización solicitada, lo cual **lo convierte en un mero ejecutor de las reglas establecidas por el legislador local**, vulnerando su competencia constitucional.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309 de la ley local impugnada; y declarar la **invalidéz** del artículo 319 del propio ordenamiento.

DÉCIMO CUARTO.—**La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica.** En su vigésimo tercer concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la ley local impugnada, establecen para efectos prácticos que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de restantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida (sólo para el proyecto ejecutivo se establece una vigencia de 4 años), lo cual viola la autonomía municipal, división de poderes y supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local establecía vigencias definidas para todas las autorizaciones. Tales previsiones, a su parecer, generan incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización, puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne; no obstante que es un hecho notorio que las condiciones sociales, económicas, culturales, medioambientales, jurídica y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.

Agrega que cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los Jueces podrían llegar a considerar que



la posterior entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aun a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

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

Los preceptos impugnados por el Municipio actor, establecen lo siguiente:

"Artículo 291. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos Planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan."

"Artículo 304. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, no generarán derechos adquiridos y estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos Planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan."



"Artículo 313. Las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento.

"En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones."

Los preceptos anteriores establecen los siguientes supuestos en relación con la vigencia de ciertas autorizaciones:

a) La regla general dispone que **las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento** (artículo 313, párrafo primero).

b) **En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta en tanto los nuevos** Planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, **no las contravengan** (artículo 291, fracción I).

c) **En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta en tanto los nuevos** Planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, **no las contravengan** (artículo 304, fracción I); y,

d) **En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas** en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, **deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones**.



Por su parte, el diverso numeral 93, último párrafo, invocado por el Municipio actor, del cual aduce que resulta contradictorio con los preceptos mencionados, dispone lo siguiente:

"Artículo 93. La modificación de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano podrá realizarse en cualquier tiempo por la autoridad competente, cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

"I. La variación sustancial de las condiciones y circunstancias que le dieron origen;

"II. Cambios en los aspectos financiero, social y político que los vuelva irrealizables u onerosos para la comunidad o a (sic) los particulares;

"III. Surjan alternativas más favorables por condiciones que no existían o se desconocían en el momento de ser aprobados o por nuevas técnicas que determinen que lo planeado resulta contrario al principio de sustentabilidad, esto avalado por los estudios especializados correspondientes realizados por instituciones oficiales reconocidas en la materia;

"IV. Para incluir proyectos urbanísticos estratégicos no previstos en el programa; y,

"V. Cuando sobrevengan circunstancias que impidan su ejecución.

"La modificación total o parcial de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación."

Este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, pues las normas impugnadas violan el principio de seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, impactando en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del



uso del suelo, reconocidas en el diverso 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la circunstancia de que el legislador local establezca en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, que las autorizaciones relacionadas con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, **"estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos Planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan"**, y por su parte, el determinar en el diverso 313 que las autorizaciones referidas, **"no tendrán vencimiento"**, **impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos**, lo que se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuadas del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

Aunado a ello, el hecho de que el término de la vigencia de esos instrumentos se haga depender de la contravención del resto de las disposiciones aplicables, con motivo de **"una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas"**, hacen posible que, a través de reformas a leyes, normas técnicas, así como a programas o planes de las entidades federativas o, incluso, de la Federación, **se dejen sin efectos actos administrativos que el ente municipal realizó legalmente y en ejercicio de sus facultades constitucionales, afectando, en consecuencia, su autonomía constitucional**, en tanto que, a través de las normas impugnadas, se impide al Municipio contar con certeza para ejercer sus atribuciones constitucionales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, toda vez que, con las previsiones impugnadas, ello se hace depender de circunstancias ajenas a su voluntad.

Además, como alega el demandante, los preceptos impugnados entran en contradicción con el artículo 93, último párrafo, que invoca, pues la vigencia indefinida de las autorizaciones, se hace depender de la modificación total o parcial de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, lo genera inseguridad jurídica, incluso, a los titulares con derechos adquiridos.



Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidéz** de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la ley local impugnada.

DÉCIMO QUINTO.—El Congreso del Estado desarrollo deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional. En su vigésimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor explica que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características: a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45 %; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o pantanoso; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; h) Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; e, i) Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

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

Además, señala que la ley local impugnada modificó sustancialmente el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Estatal, que preveía un principio general de prevención en materia de planeación urbana por cuestiones de riesgo, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, al establecer que la zonificación primaria del territorio, debía considerar áreas no urbanizables por "prevención de riesgos"; mientras que ahora el artículo 136, fracción III, inciso



c), de la ley local impugnada, establece que la zonificación primaria del territorio debe considerar áreas no urbanizables "**por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los Atlas de riesgo federal, estatal o municipal**", puesto que la eficacia delimitativa de las eventuales medidas de mitigación no pueden prejuzgarse desde el nivel de planeación urbana, donde las políticas de zonificación se determinan en función de estudios generales o información a nivel de zona, no en estudios a nivel detalle de un predio o de una parte del mismo.

Así, considera que el cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", cuando antes esa clasificación de área no urbanizable solo debía atender a la "**prevención de riesgos**", lo que, a su parecer, hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes.

El artículo 136 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, establece lo siguiente:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;



"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los Atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Los argumentos del Municipio actor son **infundados**, pues, por un lado, independientemente de que el Congreso Local haya o no contemplado ciertos supuestos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, de ninguna forma con ello se acredita una afectación directa a la competencia que la Constitución Federal le reconoce al Municipio.

En primer término, en cuanto al alegato relativo a que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local,⁶¹ que entre otras cosas establecía la obligación de los Municipios

⁶¹ **Artículo 195.** Los Municipios preverán en sus Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tengan las siguientes características:

"I. Que las pendientes del suelo sean menores al 45 %;

"II. Que el suelo no tenga fallas o fracturas geológicas activas;

"III. Que el suelo no sea susceptible a derrumbes o deslizamientos;

"IV. Que el suelo no sea colapsable, dispersivo, granular suelto, corrosivo o con alto contenido de materia orgánica;

"V. Que el suelo no sea expansivo, a menos que se mejore la capacidad portante o de resistencia del mismo mediante estabilizaciones mecánicas, físicas y fisicoquímicas, indicadas por un laboratorio de mecánica de suelos, avalado por la autoridad municipal, y/o se retire totalmente el material contaminado que por acción química cause daños personales y materiales;

"VI. Que el suelo no sea inundable o pantanoso, a menos que se ejecuten las obras necesarias de saneamiento;

"VII. Que no se encuentren dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes;

"VIII. Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos;

"IX. Que en el área no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos;

"X. Que el suelo no tenga usos agropecuarios de alta productividad, bancos de material o actividades extractivas en producción;

"XI. Que el área no sea de recarga acuífera;

"XII. Que el área pueda integrarse al área urbana existente mediante la vialidad y el transporte urbano; y,

"XIII. Que el área pueda ser dotada de infraestructura y los servicios públicos de agua potable, drenaje sanitario, energía eléctrica y alumbrado público."



de prever en sus Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tuvieran ciertas características, es de destacar que, de conformidad con el artículo 11, fracción XXIV, de la ley general de la materia,⁶² corresponde a los Municipios **promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos**, de manera que, independientemente de que el legislador local haya previsto o no la obligación del Municipio para abarcar ciertos aspectos en materia de resiliencia relacionados con las áreas de reserva de suelo, queda al ámbito municipal el regular esos aspectos, atendiendo a las particularidades que se le presenten, lo cual válidamente puede hacer al momento de formular y ejecutar sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población.

Por otra parte, si bien el artículo 196, fracción I, de la anterior Ley de Desarrollo Urbano Municipal Local,⁶³ establecía la prohibición del desarrollo de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45 % (cuarenta y cinco por ciento), lo cierto es que el diverso 136, fracción III, inciso d), del propio ordenamiento, declara como áreas no urbanizables, precisamente, aquellas zonas con pendientes mayores al 45 % (cuarenta y cinco por ciento).

Finalmente, en relación con el argumento del Municipio actor consistente en que el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, considera como áreas no urbanizables, aquellas zonas "**por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los Atlas de riesgo federal, estatal o municipal**"; cuando antes, en el 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal,⁶⁴

⁶² **Artículo 11.** Corresponde a los Municipios: ...

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

⁶³ **Artículo 196.** Las acciones de crecimiento que se pretendan llevar a cabo en terrenos con pendiente natural, se sujetarán a las siguientes disposiciones:

"I. En terrenos con pendiente natural mayor al 45 % -cuarenta y cinco queda prohibido el desarrollo de cualquier acción urbana."

⁶⁴ **Artículo 121.** A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población,



esa clasificación solo debía atender a la "**prevención de riesgos**", ello responde los mandatos contenidos en los artículos 10, fracción XXIV, 11, fracción XXIV y 46 de la ley general de la materia, los cuales disponen:

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

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

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

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

"Artículo 46. Los Planes o Programas de Desarrollo Urbano deberán considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los Atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la secretaría o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil."

en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue: ...

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables:

"a) Por causa de preservación ecológica;

"b) Por prevención de riesgo;

"c) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población; y,

"d) Por tener pendientes mayores al 45 %."



De los preceptos transcritos, se desprende, por un lado, la obligación de las entidades federativas de prevenir y evitar la ocupación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los Atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable; y por otro, la **obligación de los Municipios de promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la Resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, así como considerar en sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano las medidas y criterios en materia de Resiliencia previstos, tanto en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, como en los Atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas**, siendo que en el otorgamiento de autorizaciones en materia de construcciones, edificaciones y realización de obras de infraestructura, tanto la Federación, como las entidades federales y **los Municipios deberán (sic) un análisis de riesgo y, en su caso, definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil.**

De esta manera, el alegato del Municipio actor relativo a que, conforme a la legislación anterior, era más sencillo atender a la categoría abierta de "**prevención de riesgos**" y que conforme a la legislación que impugna, le resulta más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", con ello no desvirtúa en forma alguna la obligación que se desprende directamente de la ley general de la materia, en la cual debe realizar un análisis de riesgo y definir las medidas de mitigación respectivas.

Por tanto, en la medida en que el Municipio actor no acredita en este aspecto una afectación a su competencia constitucional en materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada.

DÉCIMO SEXTO.—**La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones. Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez.** En su vigésimo quinto concepto de invalidez, el



Municipio actor se explica que el artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada, prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Local incluya en el Presupuesto de Egresos del Estado una partida presupuestal para financiar proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, y que los Municipios que constituyan asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado; sin embargo, considera que la sola previsión de tales posibilidades es insuficiente para lograr los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, lo cual, asimismo, vulnera la competencia del Municipio, los principios de certeza y seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional.

Asimismo, sostiene que el Congreso Local soslaya que la previsión de una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, es una necesidad y obligación jurídica, y no una prerrogativa de ejercicio potestativo, pues acorde con en el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, "**a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**", entre otras. Por tanto, concluye que si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el prever una partida presupuestal para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional.

Ahora bien, el artículo 42 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, dispone lo siguiente:

"Artículo 42. Los Municipios podrán constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado.



"Los fondos e instrumentos a que alude el párrafo anterior podrán dirigirse a:

"I. Apoyar, mediante garantías o avales, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos municipales;

"II. Apoyar o complementar a los Municipios o a los organismos o asociaciones intermunicipales, mediante el financiamiento correspondiente, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos de interés metropolitano, así como de los proyectos, información, investigación, consultoría, capacitación, divulgación y asistencia técnica necesarios; y,

"III. Apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria.

"Asimismo, mediante el diseño y operación de instrumentos financieros, se podrá promover una red de fondos de inversión metropolitana, que integre alianzas estratégicas con organismos empresariales, gobiernos, instituciones financieras, inversionistas privados nacionales y extranjeros, y que permita multiplicar los recursos de inversión para el desarrollo metropolitano.

"Los convenios de asociación intermunicipal establecerán las reglas particulares para la integración y operación de dichos fondos, así como para la gestión común de las acciones, obras y servicios de interés metropolitano.

"Con independencia de que se suscriban o no convenios de asociación intermunicipal entre los Municipios que conforman una zona metropolitana, el Ejecutivo del Estado podrá incluir en el Presupuesto de Egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la ley de egresos respectiva.

"Los recursos de la partida señalada en el párrafo segundo y el párrafo anterior, se destinarán a proyectos de alcance metropolitano, que pueden incluir



estudios, planes evaluaciones, programas, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso o para complementar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución.

"Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser viables y sustentables."

Del artículo que precede se desprende que, a través de celebración de convenios de asociación, los Municipios podrán, a través de la celebración de convenios de asociación, constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, **lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado**; además, de que, con independencia de que los Municipios celebren ese tipo de convenio, **el Ejecutivo Local podrá incluir en el presupuesto de egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano**, siendo que corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la Ley de Egresos respectiva.

Ahora bien, el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, dispone lo siguiente:

"Artículo 27. ...

(Reformado, D.O.F. 6 de enero de 1992)

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras,



aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

Es **infundado** lo alegado por el Municipio actor, pues contrario a lo que afirma, no existe obligación constitucional del gobierno local para establecer una partida que financie proyectos de alcance metropolitano pues, atendiendo al marco general que se analiza, para llevar a cabo ese tipo de proyecto, se requiere el acuerdo de los tres órdenes de gobierno, en el cual, precisamente, determinen el reconocimiento e integración de una zona metropolitana y la forma de llevar su gestión; y por otro, la disponibilidad presupuestal para llevarla a cabo.

En efecto, el artículo 101, fracción II, de la ley general de la materia⁶⁵ dispone que la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para, el establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, así como **de conurbación o zona metropolitana**.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 33 de la ley general de la materia,⁶⁶ **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio**

⁶⁵ "Artículo 101. La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para:

"I. La aplicación de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, Regional, de Conurbación o Zona Metropolitana;

"II. **El establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o zona metropolitana.**"

⁶⁶ "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



de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, se regulan por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, los cuales planearán de manera coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Por su parte, el artículo 36, fracción V, del mismo ordenamiento⁶⁷ determina que para **la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se deberán prever los mecanismos o fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas, entre otros, el fondo metropolitano.**

De esta forma, la posibilidad de Constitución de zonas metropolitanas o conurbadas se hace depender, por un lado, de la **disponibilidad presupuestaria de cada orden de gobierno** y, por otro, del **convenio de coordinación que al efecto se celebre**, en el que se acuerde la forma y términos en que se integrará un fondo metropolitano para su gestión, siendo que en los Planes y programas municipales emitidos al efecto, se deberán establecer los objetivos y estrategias para los diferentes temas o materias, priorizando aquellos que sean de interés metropolitano, acorde con las previsiones en el artículo 37 de la ley general de la materia.⁶⁸

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."

⁶⁷ **"Artículo 36.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes: ...

"V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano."

⁶⁸ **"Artículo 37.** Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:

"I. Congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

"II. Un diagnóstico integral que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo;

"III. Estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana o conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio;

"IV. La delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, que considere estimaciones técnicas del crecimiento;

"V. Las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva;



Lo anterior es así, máxime que el artículo 42 impugnado, reconoce que los **Municipios de la entidad federativa pueden constituir fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano**, incluso garantías o avales, así como programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria, de donde resulta una potestad municipal para la Constitución y gestión de zonas metropolitanas.

Ello, en consonancia con lo dispuesto por el diverso numeral 60, fracción VII, de la ley local impugnada, en el que se dispone que los planes y programas incluidos en el sistema estatal de planeación deberán estructurarse y contener, entre otras cosas, **los mecanismos de instrumentación financiera a utilizarse para sufragar las obras, acciones e inversiones propuestas en el plan o programa, conforme a las disposiciones fiscales y presupuestales aplicables**.

Asimismo, el artículo 96, cuarto párrafo, de la ley citada, dispone que **los mecanismos financieros y fiscales atenderán a las prioridades que establezcan**

"VI. Las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, Mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano;

"VII. Las acciones y las previsiones de inversión para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada;

"VIII. Las acciones de movilidad, incluyendo los medios de transporte público masivo, los sistemas no motorizados y aquellos de bajo impacto ambiental;

"IX. Las previsiones y acciones para mejorar las condiciones ambientales y el manejo integral de agua;

"X. Las previsiones y acciones prioritarias para conservar, proteger, acrecentar y mejorar el espacio público;

"XI. Las estrategias para la conservación y el mejoramiento de la imagen urbana y del patrimonio natural y cultural;

"XII. Las estrategias de seguridad, prevención del riesgo y resiliencia; y,

"XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana o conurbación.

"Adicionalmente, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta ley."



los planes de desarrollo urbano, y podrán dirigirse, entre otros, para apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para lograr zonas metropolitanas o conurbaciones más organizadas y compactas, y para atender las distintas necesidades del desarrollo urbano.

Por su parte, el diverso 97 del mismo ordenamiento, determina que todas las acciones, inversiones y obras relativas al aprovechamiento del territorio que realicen el Estado y los Municipios deberán sujetarse a lo dispuesto en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano respectivos, siendo que **sin este requisito la autoridad competente no podrá otorgar la autorización presupuestal o de financiamiento o las autorizaciones administrativas para efectuarlas**. Para tal efecto, la solicitud presupuestal correspondiente deberá incluir una exposición de la relación entre las acciones, inversiones y obras de que se trate con fundamento en los objetivos y metas de los planes de desarrollo urbano.

En esos términos, se observa que el **legislador local estableció reglas para el financiamiento y gestión de zonas metropolitanas o conurbanas de la entidad federativa, ajustándose a los parámetros establecidos en la ley general de la materia**, reconociendo que el ente municipal cuenta con la competencia para su Constitución y financiamiento, siempre que exista disponibilidad presupuestal y el acuerdo de coordinación celebrado con los diferentes órdenes de gobierno, lo cual puede tener sustento, incluso, con una partida presupuestal incorporada en el Presupuesto de Egresos del Estado, dirigida, precisamente, a financiar proyectos de alcance metropolitano.

Con las consideraciones anteriores no se pretende desconocer la importancia de garantizar el financiamiento de zonas metropolitanas o conurbadas. El artículo 27 de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, prevé la obligación de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos, "a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población"; y en sintonía con este mandato de optimización, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de asentamientos humanos que establecería la competencia entre los distintos órdenes, "con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución". Cumpliendo este mandato, la ley general



de la materia estableció la concurrencia entre los distintos órdenes para la Constitución, financiamiento y gestión de zonas metropolitanas, sin embargo, ello se encuentra sujeto a los diversos objetivos, estrategias y proyectos para su desarrollo integral, atendiendo, sobre todo, a la disponibilidad presupuestal de cada orden de gobierno.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada.

DÉCIMO SÉPTIMO.—Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria. En este considerando se analizan los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno que formula el Municipio actor, los cuales se relacionan con diversas previsiones contenidas en la ley local impugnada relativas a la cesión de áreas municipales y el área libre complementaria, conforme a lo siguiente:

- En su décimo sexto concepto de invalidez alega que las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada);

- En su décimo séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada);

- En su décimo octavo concepto de invalidez sostiene que la previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada); y,

- En su décimo noveno concepto de invalidez considera que la obligación de ceder áreas municipales para la Constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídicas en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada).



Los artículos impugnados por el Municipio actor, establecen lo que se transcribe a continuación, resaltando las porciones normativas a que alude el demandante de manera específica:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal:

"...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 %-diecisiete por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000-cinco mil metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000-cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3-tres meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley;

"...

"Las construcciones y edificaciones de tipo mixto que se desarrollen en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, cederán en forma proporcional el 17 %-diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público.



"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30% deberán ser jardines.

"Las áreas de cesión para destinos, serán transmitidas al Municipio al momento de inscribir en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León el Régimen de Condominio correspondiente.

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8 %-ocho por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; Será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...



"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212 de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley."

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas, lagunas y jardines."

A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada). Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.

En su **décimo sexto concepto de invalidez** el Municipio actor menciona que el artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada establecen que la cesión de áreas municipales deberá realizarse por una sola ocasión y no podrá exigirse cesión adicional a la realizada con la acción de crecimiento previamente autorizada, y que en la densificación en fraccionamientos autorizados que incluya el cambio de uso de suelo diferentes al habitacional, no será exigible área de cesión municipal, lo que vulnera los principios consagrados en los artículos 115, fracción IV, inciso a) y párrafo segundo y 133 de la Constitución Federal pues, a su parecer, desconocen la prerrogativa constitucional consistente en que la hacienda pública municipal se formará de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y que en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los



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

Sostiene que de conformidad con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, es responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna (salvo las autorizadas constitucionalmente), las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones que garanticen que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a las vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población; así como establecer disposiciones tendentes a que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

Con lo anterior pretende evidenciar que los preceptos impugnados contravienen la ley general, cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones que impliquen la densificación de centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes a que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del



polígono sujeto a densificación; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacio públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o programas municipales de desarrollo, de conurbaciones y de zonas metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas oficiales mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o programas municipales de desarrollo urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y, **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Este Tribunal Pleno considera, por un parte, **infundados** los alegatos del Municipio actor en lo que se refiere al párrafo octavo del artículo 210 impugnado; y por otra, **fundados**, respecto a las impugnaciones que hace en torno al párrafo noveno del citado numeral.

En primer término, el octavo párrafo del referido artículo 210 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, establece lo siguiente:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"La cesión a la que se refiere el presente artículo solo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada."

En torno al precepto que antecede, resultan **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, toda vez que, de la revisión del marco constitucional



y general establecido por el Congreso de la Unión, el legislador local, en este aspecto, estableció las previsiones necesarias para cumplir acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, sin que se advierta una afectación o restricción a las facultades que corresponden al orden de Gobierno Municipal.

En efecto, los artículos 57 y 76 de la ley general de la materia, disponen lo siguiente:

"Artículo 57. La legislación local en la materia, deberá contener las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales en localización, superficie y proporción adecuadas, así como, para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura.

"Asimismo se deberá establecer la obligación de las autoridades municipales, de asegurarse, previamente, a la expedición de las autorizaciones para el uso, edificación o aprovechamiento urbano, del cumplimiento de las leyes estatales y federales, así como, de las normas para el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, en particular, las afectaciones y destinos para construcción de infraestructura vial, equipamientos y otros servicios de carácter urbano y metropolitano de carácter público.

"Para acciones urbanísticas que impliquen la expansión del área urbana, para el fraccionamiento de terrenos o para la subdivisión o parcelación de la tierra, las autoridades locales deberán asegurarse de que existe congruencia con las normas de zonificación y planeación urbana vigentes, la viabilidad y factibilidad para brindar los servicios públicos y extender o ampliar las redes de agua, drenaje, energía, alumbrado público y el manejo de desechos sólidos de manera segura y sustentable, sin afectar los asentamientos colindantes, sin ocupar áreas de riesgo o no urbanizables y garantizando la suficiencia financiera para brindar los servicios públicos que se generen."



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

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

De los artículos anteriores se desprende que las Legislaturas Locales tienen el deber de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor, entre otros, de los Municipios, en localización, superficie y proporción adecuadas, así como para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos; aunado a ello, deben garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, **por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.**

Por su parte, del artículo 210 impugnado, se advierte que las **áreas de cesión municipal** son aquellas superficies de suelo que deben cederse gratuitamente al Municipio para destinos y equipamiento urbano público, por quienes lleven a cabo las acciones de crecimiento urbano señaladas en dicho precepto, sin condición, reserva o limitación alguna.

Asimismo, se determina que las áreas de cesión municipal serán clasificadas conforme al artículo 143 de la ley local impugnada,⁶⁹ como **áreas verdes**

⁶⁹ "Artículo 143. Los destinos de equipamiento urbano, se clasifican en **espacios abiertos y/o áreas verdes, equipamiento e infraestructura.**



formadas por plazas, jardines y lagunas, estableciéndose como restricción que, por lo menos, **el 30 %** (treinta por ciento) **deberán ser jardines.**

En esos términos, si bien es cierto que el legislador local estableció restricciones para efectuar una segunda cesión de área municipal, también lo es que dicha cesión tiene lugar con motivo de densificaciones urbanas previamente autorizadas; de donde se desprende una relación entre el trámite de la cesión de área municipal y el crecimiento urbano respectivo.

Ello es así, pues la cesión de área municipal responde a un crecimiento poblacional en un área determinada, acorde con estudios técnicos específicos, de los cuales se desprenda su factibilidad y sustentabilidad para garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante, así como la debida prestación de los servicios públicos.

En ese orden, se observa que la norma impugnada, cumple con el mandato previsto en la ley general de la materia, consistente en **garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población**, siendo que, para llevar a cabo donaciones o cesiones adicionales, la norma impugnada prevé que ello dependerá, en todo caso, **una acción de crecimiento urbano previamente autorizada.**

"Los **espacios abiertos y/o áreas verdes se clasifican** a su vez en:

"I. Parques y/o espacios abiertos:

"a) Parques nacionales;

"b) Parques estatales y regionales;

"c) Parques metropolitanos;

"d) Parques comunitarios;

"e) Parques vecinales o de barrio;

"f) Corredores sustentables;

"g) Plazas, explanadas;

"h) Especiales; y,

"i) Otros

"III (sic). **Jardines, parques públicos y otras áreas preservación ecológica;**

"IV. **Presas, estanques, lagos y lagunas;** y,

"IV (sic). **Ríos, arroyos, veneros, escurrimientos.**"



Ahora, al artículo 210, en su párrafo noveno, dispone lo siguiente:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión."

En relación con dicho precepto, este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que dicha previsión, al establecer que en las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión, ello, conforme a lo expuesto, **frustra el objetivo relativo a la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público** en términos de la ley general de la materia; y en segundo lugar, **se desatiende el mandato consistente en que las leyes locales deben garantizar que se efectúen las cesiones correspondientes de espacios públicos en proporción adecuada**, pues se impide al Municipio obtener las superficies necesarias para crear y adecuar espacios públicos ante una acción de densificación y un cambio de uso de suelo distinto al habitacional, todo lo cual incide negativamente en el ámbito de competencia que le confiere el artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del párrafo octavo del artículo 210 de la ley local impugnada; y declarar la **invalidez** del párrafo noveno de ese mismo precepto.

B. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada). Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.



Ahora bien, en su **décimo séptimo concepto de invalidez**, el Municipio actor alega que el artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece que, en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8 % sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos; regla que considera no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación; por lo que, a su parecer, ello resulta violatorio de los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo y 133 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado, artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece lo que se transcribe a continuación:

"Artículo 210. ...

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8 %-ocho por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; Será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

Dicho lo anterior, el Municipio actor sostiene que la previsión que impugna conlleva que el Municipio no se encuentre en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos que le corresponden por lo siguiente:

1. El "área libre complementaria" no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios, ya que el dominio sobre el mismo se mantiene en el desarrollador, de tal manera que no es auténticamente un espacio público que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la ley general prevé que los fraccionadores**



y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos;

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

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

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

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

6. No se permite que los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales;

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

Son **infundados** los argumentos del Municipio actor en este aspecto, toda vez que el "**área libre complementaria**" establecida por el legislador local,



únicamente se prevé con motivo de **densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones**, lo cual implica el desarrollo de obras e infraestructura dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, **sin que ello abarque nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación**.

Bajo esa lógica, precisamente, el legislador local estableció que el "área libre complementaria" no cuenta para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV, indicando que será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas, pudiendo ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público, **todo ello dentro del área urbana objeto de densificación previamente autorizado**.

En ese sentido, consideró conveniente, atendiendo a las factibilidades de las obras desarrolladas en un fraccionamiento, que el área libre complementaria fuera razón del 8 % (ocho por ciento) sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos.

Así, no se advierte afectación alguna a la competencia del Municipio actor, cuando alega que la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; pues, como se explicó, el "área libre complementaria" prevista en la ley local impugnada, no entra dentro de las cesiones de áreas municipales nuevas o adicionales, sino que en "***densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones***", de manera que ello no restringe en forma alguna sus atribuciones para desarrollar sus planes o programas municipales de desarrollo urbano relacionados con la creación de espacio público, las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales; ni mucho menos se le impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo séptimo concepto de invalidez que formula el Municipio actor, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada.



C. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada). Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.

Continuando con el análisis de las alegaciones del demandante en este considerando, en su **décimo octavo concepto de invalidez**, explica que los artículos 210, párrafos cuarto y sexto,⁷⁰ y 250, fracción I,⁷¹ de la ley local impugnada, establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas, jardines "y lagunas", con la única restricción que por lo menos el 30% deberán ser jardines; lo cual en determinado caso permitiría que 70 % de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual, a su parecer, viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, V, último párrafo y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII, y 76, párrafo segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en zonas inundables o de riesgos. Así, afirma que no se satisfacen los principios que orientan la política pública adoptada en la referida ley general para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

Es **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que las previsiones relativas a que las áreas de cesión municipal podrán ser destinada a "lagunas", escapan del marco previsto en la ley general de la materia.

⁷⁰ "Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines."

⁷¹ "Artículo 250. **El espacio público producto de cesión municipal** conforme al artículo 210 de esta ley, **será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.**

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas, lagunas y jardines."



En efecto, los artículos 74, párrafo tercero, fracción IV; 75, fracciones V y VI; y 76 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, establecen lo siguiente:

"Artículo 74. ...

"Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano incluirán los aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, contemplando la participación social efectiva a través de la consulta, la opinión y la deliberación con las personas y sus organizaciones e instituciones, para determinar las prioridades y los proyectos sobre espacio público y para dar seguimiento a la ejecución de obras, la evaluación de los programas y la operación y funcionamiento de dichos espacios y entre otras acciones, las siguientes: ...

"IV. Definir la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social en cada barrio con relación a la función que tendrán y a la ubicación de los beneficiarios, como centros docentes y de salud, espacios públicos para la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento, respetando las normas y lineamientos vigentes."

"Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: ...

"V. Se procurará mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura, tomando como base de cálculo las normas nacionales en la materia;

"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso."

"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la



adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.

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

De los preceptos que anteceden se desprende que, con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público:

a) Los Municipios cuentan con la facultad de definir, en sus Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social, como son las **zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento;**

b) Se debe procurar mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura; siendo que **los espacios públicos originalmente destinados a zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso;** y,

c) Las leyes locales deben establecer que disposiciones a través de las cuales **los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, las que no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano.**

En esos términos, resulta claro que la previsión relativa a que las áreas de cesión municipal puedan ser destinadas como "**lagunas**", rompe el esquema previsto por la ley general de la materia, pues ello **implica que una parte de la cesión o donación a favor del Municipio se destine a un área residual, una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas con relación al promedio del fraccionamiento conjunto urbano.**



Asimismo, al considerar el legislador local que las áreas verdes que contemple un área de cesión municipal puedan ser destinadas a "lagunas", **se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, previsto en el la fracción VII del artículo 4 de la ley general de la materia,**⁷² el cual se traduce en la **obligación de los tres ordenes de gobierno de crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos**, para una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Lo anterior, en relación con la competencia constitucional reconocida al ente municipal para la prestación y cumplimiento de las funciones y servicios públicos que tiene a su cargo, de conformidad con el artículo 115, fracciones III y IV, de la Constitución Federal.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidéz** de las porciones normativas "**y lagunas**", contenidas en los párrafos cuarto y sexto del artículo 210, así como la diversa "**lagunas**", contenida en la fracción I del artículo 250, ambos de la ley local impugnada; de manera que tales preceptos, en esas partes, deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas y jardines.

"...

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas y jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines."

⁷² 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."



"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines."

D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídicas en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada). Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.

Finalmente, en su **décimo noveno concepto de invalidez**, el Municipio demandante manifiesta que los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada, establecen la obligación de ceder áreas municipales para la Constitución de parques, plazas, jardines, a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado; sin embargo, considera que la ambigüedad de tales preceptos impiden afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio; esto es, no se genera certeza para determinar con precisión si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización. Aunado a ello, indica que esa obligación se limita a ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial, lo cual no ocurriría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, y que con ello se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.

Los artículos impugnados por el Municipio actor en estos aspectos, se transcriben como sigue:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder



gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 %-diecisiete por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000-cinco mil metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000-cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3-tres meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley."

"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212⁷³ de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley."

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

⁷³ "Artículo 212. En construcciones para nuevas edificaciones en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, se deberá ceder una superficie a favor del Municipio conforme a lo siguiente:

"I. Los predios habitacionales unifamiliares, cederán el 17 %-diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En el caso de habitación unifamiliar o que la cesión del área no sea mayor de 300 –trescientos metros cuadrados, podrá hacerse la cesión o el pago correspondiente;



Son **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, **toda vez que no se advierte que los preceptos que impugna afecten o restrinjan en forma alguna su competencia constitucional**, aunado a que de su sola lectura conjunta, sistemática y teleológica de los numerales que refiere, se desprende que la obligación de ceder áreas municipales en parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado, corresponde, precisamente como menciona el demandante, **a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización.**

Si bien es cierto que el artículo 230, en su fracción III, determina que "**los predios**" sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, "**deberán ceder**" al Municipio el área municipal correspondiente conforme lo disponen los artículos 212 y 234 de la ley local impugnada, lo cierto es que ello no lleva generar inseguridad jurídica alguna a sus destinatarios, puesto resulta claro que la obligación de ceder el área municipal respectiva, corre a cargo del **titular del predio sujeto a parcelación que se ubique fuera de fraccionamientos autorizados**, quien en su caso deberá solicitar la autorización para la subdivisión o parcelación respectiva.

Por otra parte, el artículo 210, fracción X, de la ley local impugnada, establece, dos supuestos claramente diferenciados:

"II. Los predios habitacionales multifamiliares, cederán el 17 %-diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor;

"III. Los predios no habitacionales cederán o pagarán el 7 %-siete por ciento del área libre de afectaciones;

"IV. Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley; y,

"V. Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley.

"Cuando se opte por el pago, se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá vigencia de tres meses.

"Tratándose de cesión, esta deberá ser destinada para la formación de áreas verdes, equipamiento urbano público y reservas territoriales; en el caso de pago en efectivo, este deberá ser destinado a la adquisición de áreas verdes.

"La violación a lo dispuesto en este precepto será sancionada de conformidad con lo establecido en el artículo 50, fracción XXII, y demás aplicables de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León."



a) En predios de cinco mil metros cuadrados o más, se deberá ceder el 17 % (diecisiete por ciento), menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación;

b) En predios menores a cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones del Municipio, se podrá hacer cesión o el pago correspondiente, tomando en cuenta el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de tres meses; y defiriéndose esa obligación conforme al artículo 234, esto es, hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio.

De manera que no existe la falta de certeza o seguridad jurídica que alega el demandante en torno a las disposiciones normativas que impugna; siendo que este Tribunal Pleno no advierte afectación alguna a su competencia constitucional con tales previsiones.

Ahora bien, en cuanto a que tales preceptos únicamente se refieren a la cesión de áreas municipales respecto de predios con uso de suelo habitacional, excluyendo los de uso comercial, de servicios e industrial, resulta igualmente **infundado** que ello afecte su competencia reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal, máxime que lo que impugna se encuentra comprendido en el artículo 212, en sus fracciones IV y V, de la propia ley local impugnada, los cuales disponen, por una parte, que "**Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley**" y "**Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley**".

De esta manera, la cesión de áreas municipales que alega el Municipio no se restringe a los predios habitacionales, sino también a aquellos que tengan usos de suelo mixtos y, en todo caso, respecto a las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se deberá estar a las reglas de cesión que dispone el referido artículo 210, cuyas fracciones III y IV, contemplan lo relativo a fraccionamientos comerciales y de servicios, así como de parques industriales, respectivamente, en los términos siguientes:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos



y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios: el 7 %-siete por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, plazas y similares;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales: el 7 %-siete por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de áreas verdes y deportivas dentro del propio fraccionamiento; ...

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público."

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo noveno concepto de invalidez que formula el actor, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada.

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



Al respecto, menciona que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local,⁷⁴ establecía que el titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado público, recolección de basura y mantenimiento de la arborización hasta la fecha de la recepción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.

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

Las normas a que alude el Municipio actor, artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, establecen lo siguiente:

"Artículo 208. Quienes lleven a cabo alguno de los fraccionamientos señalados en las fracciones I al V del artículo 206⁷⁵ de esta ley, estarán obligados a realizar las siguientes obras de urbanización: ...

"V. El alumbrado público, el cual deberá contar con un sistema ahorrador de energía y ser conforme a las especificaciones municipales;

⁷⁴ "Artículo 205. El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...

"IV. Cumplir con la obligación de terminar la construcción de las obras de urbanización, otorgando al Municipio la garantía hipotecaria o fianza suficiente la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, misma que será liberada al cumplirse las obligaciones respectivas."

⁷⁵ "Artículo 206. El fraccionamiento y la urbanización del suelo deberán cumplir con lo dispuesto en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial aplicables, además de lo que determinen las disposiciones de carácter general que expida la autoridad municipal correspondiente.

"Para los efectos de esta ley los fraccionamientos se clasifican en:

"I. Fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata;

"II. Fraccionamientos habitacionales de urbanización progresiva;

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales;

"V. Fraccionamientos funerarios o cementerios."



"...

"XIV. Las obras de urbanización mencionadas anteriormente, deberán ejecutarse conforme al proyecto ejecutivo urbanístico y calendario de obra que se acuerde con la autoridad municipal, y no podrá excederse de cinco años a partir de la fecha de autorización, pudiéndose solicitar una prórroga para su cumplimiento."

"Artículo 214. El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...

"VI. Cubrir los gastos de los servicios públicos municipales, en los siguientes términos:

"a) El alumbrado público y la recolección de basura, hasta por 6-seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas, en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.

"El titular del fraccionamiento autorizado deberá presentar al Municipio correspondiente, el proyecto de ventas debidamente inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León y la autoridad municipal competente, en el término máximo de 5 días hábiles posteriores, expedirá y entregará al titular, la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio del alumbrado público y la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio de recolección de basura, donde les informa de la fecha en que la factura correspondiente será elaborada con cargo al Municipio, la cual será a los 6 meses posteriores a la fecha de inscripción mencionada; y,

"b) Los servicios de agua potable, drenaje sanitario y electricidad de los equipamientos, mantenimiento de la arborización y vigilancia, hasta la municipalización del fraccionamiento."

"Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;



"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;

"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y,

"IX. Municipalización."

"Artículo 287. Las resoluciones que emita la autoridad municipal competente en las diferentes etapas dentro del procedimiento para el desarrollo de un fraccionamiento, autorizarán a los desarrolladores a: ...

"IV. En el caso de la autorización del proyecto de ventas o enajenación: después de la inscripción del plano, y el acuerdo en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, establecer relaciones con terceros con el propósito de transmitir la propiedad de los diferentes lotes que componen el fraccionamiento; y,

"V. En el caso de la constancia de terminación de obras y el levantamiento del acta correspondiente: tendrán como consecuencia la liberación de las garantías otorgadas y de los compromisos contraídos a cargo del desarrollador; subsistiendo solo las garantías necesarias contra vicios ocultos de pavimento, cordones, banquetas y drenaje pluvial por un periodo de 3-tres años."

Es **infundado** lo que hace valer el Municipio actor, pues el hecho de que el legislador local disponga que el costo financiero de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura, en tratándose de fraccionamiento



habitacionales de urbanización inmediata, pasará al Municipio seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, **no implica en forma alguna que se vulnere su competencia constitucional**, ni que el legislador local se arrogue la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta o la forma en que el Municipio debe administrar los servicios públicos de su competencia.

Ello es así, pues en los artículos 271 y 272 de la ley local impugnada se establece como potestad del Municipio la aprobación del proyecto de ventas respectivo, disposición que reconoce la posibilidad que puede ser aprobado aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos. Dichos dispositivos establecen lo siguiente:

"Artículo 258. El fraccionamiento y a urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;

"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y,

"IX. Municipalización."



"Artículo 271. Aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, la autoridad municipal podrá autorizar el proyecto de ventas, para la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, siempre y cuando se cuente con el Proyecto Ejecutivo Urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, y haya cumplido con:

"I. La transmisión de las áreas destinadas a vías, servicios y demás funciones públicas, según lo establece esta ley y la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; y,

"II. El otorgamiento de la garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20 %. La duración de esta garantía, será conforme al programa de obras por ejecutar.

"Se consideran fiscales los créditos a favor del Municipio derivados del incumplimiento de obligaciones referentes a la realización de obras o infraestructuras de urbanización e instalaciones de servicios públicos, en toda clase de fraccionamientos o conjuntos."

"Artículo 272. Una vez expedida la autorización del proyecto de ventas, para celebrar operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad, el fraccionador deberá inscribir los planos autorizados ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León. Con este acto se tendrán por transmitidas o cedidas las áreas correspondientes al Municipio, quedando pendiente la prestación de los servicios públicos que corresponden al Municipio, conforme el artículo 214 de esta ley."

"Artículo 282. Para solicitar la municipalización de un fraccionamiento, el interesado deberá presentar a la autoridad municipal competente la siguiente documentación:

"I. Solicitud de municipalización del fraccionamiento;



- "II. Copia de la constancia de terminación de obras y liberación de garantías;
- "III. Documento que acredite el pago de las contribuciones correspondientes; y,
- "IV. Recibos actualizados del pago de los servicios públicos correspondientes."

"Artículo 283. La municipalización de un fraccionamiento tendrá por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan en concordancia con el artículo 213 de la presente ley y se formalizará mediante un acta de entrega recepción que será firmada por el interesado y el Municipio en un término no mayor de 10-diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente."

De lo transcrito se desprende que, en términos de la ley local impugnada, el proceso de fraccionamiento y urbanización se constituye por diversas etapas, dentro de las cuales se encuentra, por un lado, la autorización del proyecto de ventas y garantía suficiente; y por otro, la municipalización.

La municipalización constituye la última fase del proceso de fraccionamiento y urbanización, y tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le corresponden y se formaliza mediante un acta de entrega recepción firmada por el interesado y el ente municipal en un término no mayor de diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente.

Ahora bien, de conformidad con los preceptos en cita, **la etapa de aprobación del proyecto de ventas y garantía, queda a cargo de la autoridad municipal competente**, la cual cuenta con la potestad de autorizar dicho proyecto, aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, **sin que en forma alguna se advierta que el legislador local lo someta a realizar dicha aprobación, cuando el desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, ni se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

En efecto, el proyecto de ventas una vez autorizado, permite al desarrollador la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o



posesión de lotes o superficies previstas para su venta, **siempre y cuando se cuente con el Proyecto Ejecutivo Urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.** Asimismo, de conformidad con la fracción II del artículo 271 de la ley local citada, ello se encuentra sujeto al **otorgamiento de una garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20 %, y cuya duración, será conforme al programa de obras por ejecutar.**

Aunado a ello, contrario a lo que aduce el Municipio actor, **el Congreso Local no restringe ni obliga en forma alguna la potestad del Municipio para determinar el momento en que el desarrollador,** atendiendo a los avances de las obras de infraestructura urbana, **deberá trasladar al ente municipal los servicios relativos al alumbrado público y recolección de basura,** puesto que, en todo caso, **para llevar a cabo su inscripción en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, el proyecto de ventas respectivo deberá ser aprobado por el Municipio,** cumpliendo los requisitos legales previstos para tal efecto, dentro de los cuales se establece la garantía hipotecaria o fianza citada; momento a partir del cual contarán seis meses para el traslado de los servicios públicos referidos, lo cual, se reitera, queda a potestad del orden de Gobierno Municipal.

Por tanto, **las disposiciones impugnadas no obligan en forma alguna al Municipio actor a asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento,** cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.

En esos términos, **no se advierte que el legislador local restrinja o limite en forma alguna la competencia que tiene el Municipio actor para la prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo, ni se le restringe en forma alguna su facultad que determine el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos;** por tanto lo procedente es reconocer la **validez** de los



artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada.

DÉCIMO NOVENO.—La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada). En su décimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor alega que el Congreso de Nuevo León al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

Sostiene que en comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la ley local impugnada elimina las disposiciones en las que se establecía que, en los procesos de actualización o modificación de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio de derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien, a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

Así, explica que el artículo 426, fracción I,⁷⁶ de la ley local impugnada, establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son

⁷⁶ **"Artículo 426.** Las autoridades deberán promover la participación social al menos en las materias siguientes:

"I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley;

"II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;



aquellas que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría; en cambio, la ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no sólo como mecanismo de contraloría social.

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

Ahora bien, en atención a lo alegado por el Municipio actor, basta mencionar que el artículo 56 de la ley local impugnada, prevé que el procedimiento de consulta pública a seguir por las autoridades competentes, en relación a la aprobación, expedición, modificación o actualización de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, el cual, incluso queda a instancia del orden de Gobierno Municipal el lleva a cabo su inicio, como ya fue analizado en este fallo, sin que se advierta en forma alguna afectación o restricción a la competencia del ente municipal.

No obstante, se debe precisar que los argumentos que formula el Municipio, en torno a la reducción de la participación ciudadana, resultan **inatendibles** en esta instancia constitucional, pues ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las

"III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

"IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;

"V. La protección del patrimonio natural y cultural de los centros de población;

"VI. La preservación del ambiente en los centros de población; y,

"VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población."



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**⁷⁷ y **104/2009**,⁷⁸ en sesión de dos de mayo de dos mil trece, así como en la diversa **controversia 19/2017**,⁷⁹ resuelta el cuatro de febrero de dos mil veintiuno.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** del artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada.

VIGÉSIMO—**Efectos**. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, en relación con el numeral 73 de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.

Atendiendo a ello, en términos de lo determinado en la parte final del **considerando séptimo**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo**

⁷⁷ Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

⁷⁸ Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reserva; Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia).

⁷⁹ 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.



segundo, fracción II, 79, fracción III, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b)**, **numerales 1, 2 y 3**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los Atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Acorde con lo establecido en el **considerando décimo segundo**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 367, párrafo segundo**, en su porción normativa "**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura**", **370**, en su porción normativa "**y judiciales**", **376, párrafo primero**, en su porción normativa "**judiciales**", y **382, párrafos segundo, tercero y cuarto**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, a fin de que éstos preceptos lean como sigue:



"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5-cinco días hábiles."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;



"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los Planes y Programas de Desarrollo Urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,

"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el Atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."



De conformidad con la parte final del **considerando décimo tercero**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 319** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En términos del análisis efectuado en el **considerando décimo cuarto**, debe declararse la **invalidez** de los **artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

De acuerdo con la parte final del **considerando décimo séptimo, apartado A**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 210, párrafo noveno**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Finalmente, conforme a lo determinado en el **considerando décimo séptimo, apartado C**, de este fallo, debe declararse la **invalidez** de las porciones normativas "**y lagunas**", contenidas en los **párrafos cuarto y sexto del artículo 210**, así como la diversa "**lagunas**", contenida en la **fracción I del artículo 250**, ambos de la multicitada ley local; de manera que tales preceptos, deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas y jardines.

"...

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas y jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.



"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines."

En esos términos, las declaratorias de invalidez decretadas por virtud de este fallo **surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Nuevo León** y de acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafo, de la Constitución Federal, **se limitan a la esfera jurídica del Municipio actor**.⁸⁰

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de 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, así como 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**", en los términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, LIV, XCV, XCVI y XCVII, 9, fracción IX, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 11, 42, párrafos primero y quinto, 50, último párrafo, 52, 53, fracción IX, 56, penúltimo párrafo, 57, primer párrafo, 79 –con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto–, 86 –con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto–, 88, 111 –con la salvedad precisada en el punto resolu-

⁸⁰ Véase la tesis jurisprudencial 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 281, con número de registro digital: 194295.



tivo cuarto—, 136, fracción III, inciso c), 208, fracciones V y XIV, 210, fracción X, y párrafos octavo y décimo, 214, fracción VI, incisos a) y b), 230, fracción III, 234, 258, fracciones de la V a la IX, 259, 287, fracciones IV y V, 305, párrafo segundo, 309, 328, 368, fracción I, 375, 382, párrafo primero, y 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en atención a los considerandos séptimo, octavo, noveno, décimo segundo, décimo tercero, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, apartados B y D, décimo octavo y décimo noveno de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 20, párrafo segundo, 79, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**"; 86, fracción II, inciso b), 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable**", 210, párrafos cuarto, sexto, en sendas porciones normativas "**y lagunas**"; y noveno, 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "**lagunas**", 291, fracción I, 304, fracción I, 313, 319, 367, párrafo segundo, en su porción normativa "**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud de ratificar la medida mediante una suspensión o clausura**", 370, en su porción normativa "**y judiciales**", 376, párrafo primero, en su porción normativa "**judiciales**", y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, así como transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, lo cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, en términos de los considerandos séptimo, del décimo al décimo cuarto, décimo séptimo, apartados A y C, y vigésimo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de 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 y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la oportunidad (tener como oportunamente impugnada la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete) y a las cuestiones previas y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en determinar innecesario el estudio de las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión, atinentes a la litispendencia de la controversia constitucional 15/2017 y la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

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 por consideraciones diversas, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con reserva de criterio, 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, consistente en sobreseer respecto de 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, al actualizarse la causa de improcedencia por cosa juzgada.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, 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". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, salvo su fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, salvo su fracción II, inciso b), 88 y 111, salvo su fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones,



Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción LIV y 328 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de los artículos 3, fracción LIV y 328, párrafo segundo, fracción I. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 10, fracciones XX, XXI y XXVI y 50, párrafo último, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos octavo, en su apartado A, denominado "La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía



municipal y subordina al Municipio a dicho poder", décimo sexto, denominado "La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o Programa Metropolitano de Desarrollo Urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones", y décimo séptimo, en su apartado D, denominado "La obligación de ceder áreas municipales para la Constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, 42, párrafos primero y quinto, 56, párrafo penúltimo, y 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional del artículo 56, fracciones IV, párrafos segundo y tercero, y V, inciso c), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, en su apartado B, denominado "La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al gobierno local", consistente en reconocer la validez del artículo 52 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó por la invalidez del artículo 52, en sus porciones normativas "proyectos de", "terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento" y "su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y", por la invalidez adicional del artículo 56, fracción VII, párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, en sus porciones normativas "Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron" y "conjuntamente con el dictamen de congruencia", y por la validez adicional de los artículos 10, fracción IV, y 11, fracción I, y anunció votos concurrente y particular. El señor Ministro presidente



Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, por la invalidez adicional del artículo 56, párrafo penúltimo, y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, en su apartado C, denominado "La previsión de que el gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por la invalidez adicional del artículo 3, fracción XXIX, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, en su apartado D, denominado "La previsión de que los Planes y Programas de Desarrollo Urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez del artículo 57, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de su porción normativa "treinta días hábiles". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado "El Congreso del Estado desarrollo deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional", consistente en reconocer la validez del artículo 136, fracción III, inciso c), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, inciso b), 258, fracciones de la V a la IX, y 287, fracciones IV y V, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de



la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo octavo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado B, denominado "La previsión relativa al 'área libre complementaria', viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo décimo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez del artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el



Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez del artículo 214, fracción VI, inciso a), párrafo primero.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo tercero, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en reconocer la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 368, fracción I y 382, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez del artículo 375 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo noveno, denominado "La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana", consistente en reconocer la validez del artículo 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único



modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 20, párrafo segundo, y transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, denominado "La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal", consistente en declarar la invalidez del artículo 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida



mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones distintas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado C, denominado "La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, en sendas porciones normativas "y lagunas", y 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las provisiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en declarar la invalidez del artículo 210, párrafo noveno, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permi-



sos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez de los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez del artículo 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo tercero, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en declarar la invalidez del artículo 319 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa,



Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 367, párrafo segundo, en su porción normativa "mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat votaron por la invalidez de la totalidad del referido párrafo segundo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 370, en su porción normativa "y judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 376, párrafo primero, en su porción normativa "judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron por la invalidez total del referido párrafo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

En relación con el punto resolutive 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 resolutive:

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 declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 50/2012, 19/2017 y 17/2018 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas, 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 277, con número de registro digital: 28140; Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, páginas 480 y 826, con números de registro digital: 30368 y 30391, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 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 10 de octubre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO EN EL SÍNDICO SEGUNDO DEL AYUNTAMIENTO DE GENERAL ESCOBEDO, NUEVO LEÓN (ARTÍCULO 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

II. 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.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (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).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEA LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEA LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL TITULAR DE ESE PODER (ARTÍCULO 44, FRACCIONES XVII Y XVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).



VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDIA LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA [ARTÍCULOS 60, FRACCIÓN I, INCISO C), Y 86 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA].

VIII. 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 PUBLICACIÓN 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.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPROCEDENCIA DE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES QUE FUERON OBJETO DE ANÁLISIS EN LA SENTENCIA DICTADA EN DIVERSO JUICIO DE ESA NATURALEZA PRESENTADO POR EL MISMO MUNICIPIO (IMPUGNACIÓN DEL MUNICIPIO DE GENERAL ESCOBEDO, ESTADO DE NUEVO LEÓN, DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS 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 DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XI. ASENTAMIENTOS HUMANOS. BASE CONSTITUCIONAL PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXIX-C, Y 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).



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

XIII. 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.

XIV. 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).

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

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

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

XVIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS DEFINICIONES DE DENSIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN, ZONIFICACIÓN PRIMA-



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

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

XX. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL DEBE LLEVARSE A CABO LA ZONIFICACIÓN SECUNDARIA EN LAS ZONAS QUE NO SE DETERMINEN DE CONSERVACIÓN, CONSTITUYE UN AUTÉNTICO MANDATO QUE DEJA POCO MARGEN AL MUNICIPIO PARA FORMULAR Y ADMINISTRAR DICHA ZONIFICACIÓN, VULNERANDO CON ELLO SU AUTONOMÍA DE DECISIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].

XXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN A LOS MUNICIPIOS A NO ESTABLECER UN NÚMERO MÍNIMO DE



ESPACIOS PARA EL RESGUARDO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES DESCONOCE LA PARTICIPACIÓN REAL Y EFECTIVA DE AQUÉLLOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE ESTACIONAMIENTO", DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA CONCURRENCIA EN LA PLANEACIÓN, ORDENACIÓN, Y REGULACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL TERRITORIO ESTATAL, RESULTA INCONSTITUCIONAL, AL REFERIRSE A UNA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FACULTAD DEL EJECUTIVO LOCAL PARA ORDENAR LA PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL COMERCIO DEL INSTITUTO REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y LA ZONIFICACIÓN DE TERRITORIO, NO VULNERA LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN IX, 11, FRACCIÓN I, Y 56, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XXIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VERIFICACIÓN DE CONGRUENCIA DE UN PROYECTO DE PLAN O PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL Y/O ZONIFICACIÓN DE TERRI-



TORIO COMO REQUISITO PREVIO A SU APROBACIÓN, PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO, NO INVADIRÍA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

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

XXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES ESTABLECIDO EN LA LEY DE LA MATERIA PARA LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO DESPUÉS DE SU PUBLICACIÓN EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, RESULTA RAZONABLE Y PROPORCIONAL PARA LA DIFUSIÓN PÚBLICA DE DICHOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y SU ADECUADA PUBLICIDAD, MÁXIME QUE EN TODO CASO ADQUIRIRÁ SU EFICACIA, UNA VEZ TRANSCURRIDO DICHO PLAZO (ARTÍCULO 57, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XXVII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO PARA EXPEDIR NORMAS TÉCNICAS ESTATALES EN MATERIA DE



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

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

XXIX. ASENTAMIENTOS HUMANOS, PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.

XXX. PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.



XXXI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA LIMITACIÓN A LA POTESTAD MUNICIPAL CONSISTENTE EN QUE AL FORMULAR, APROBAR Y ADMINISTRAR LA ZONIFICACIÓN DE SU TERRITORIO EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO CONSIDERANDO COMO ÁREAS NO URBANIZABLES POR CAUSA DE PRESERVACIÓN ECOLÓGICA SOLAMENTE LAS DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO, RESTRINGE LA FACULTAD CONCURRENTENTE MUNICIPAL PARA LA CREACIÓN DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE" DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].

XXXII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL CONDICIONAMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE CLAUSURAS O SUSPENSIÓN DE OBRAS A LA EMISIÓN DE UNA RESOLUCIÓN JUDICIAL, TRANSGREDE LA ESFERA MUNICIPAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA ", MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAUSURA"; 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES"; 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES", Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XXXIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LAS MEDIDAS CAUTELARES DE SEGURIDAD, ASÍ COMO LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDAS EN LA LEY LOCAL DE LA MATERIA, NO INVADEN LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 368, FRACCIÓN I; Y 375 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE



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

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

XXXV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FIJACIÓN DE PLAZOS AL MUNICIPIO PARA REVISAR Y DICTAMINAR LAS SOLICITUDES DEL PROYECTO EJECUTIVO ARQUITECTÓNICO O LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN, ASÍ COMO LA OBLIGACIÓN DE AUTORIZAR EL PROYECTO O LICENCIA RESPECTIVA, PREVIO PAGO DEL DERECHO CORRESPONDIENTE, SI EL DICTAMEN ASÍ LO RECOMIENDA, CONVIERTE A LA AUTORIDAD MUNICIPAL EN UNA MERA EJECUTORA DE LO ESTABLECIDO POR EL LEGISLADOR VULNERANDO SU COMPETENCIA CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 319 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XXXVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA VIGENCIA DE LAS AUTORIZACIONES EN FRACCIONAMIENTOS QUE SE DESARROLLEN EN UNA ETAPA, EN TANTO LOS NUEVOS PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO, ATLAS DE RIESGO Y DEMÁS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES NO LAS CONTRAVENGAN, GENERA INCERTIDUMBRE EN LAS FACULTADES DEL MUNICIPIO EN MATERIA DE ZONIFICACIÓN, PLANEACIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUE-



LO RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y, POR ENDE, VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 291, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

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

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



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

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

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



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

XLIII. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL AL TENOR DE LA CUAL AL LLEVARSE A CABO LAS DENSIFICACIONES EN FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS, CUANDO SE REALICEN CAMBIOS DE USO DE SUELO DIFERENTE AL HABITACIONAL, NO SERÁ EXIGIBLE EL ÁREA DE CESIÓN, CONTRAVIENE EL OBJETIVO RELATIVO A LA CREACIÓN, RECUPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y DEFENSA DEL ESPACIO PÚBLICO, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ASÍ COMO EL MANDATO CONSISTENTE EN QUE LAS LEYES LOCALES DEBEN GARANTIZAR QUE SE EFECTÚEN LAS CESIONES CORRESPONDIENTES DE ESPACIOS PÚBLICOS EN PROPORCIÓN ADECUADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 210, PÁRRAFO NOVENO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XLIV. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA PREVISIÓN LEGAL RELATIVA A QUE EL "ÁREA LIBRE COMPLEMENTARIA" NO ENTRA EN LAS CESIONES DE ÁREAS MUNICIPALES NUEVAS O ADICIONALES, SINO ÚNICAMENTE CON MOTIVO DE DENSIFICACIONES UBICADAS DENTRO DE FRACCIONAMIENTOS PREVIAMENTE AUTORIZADOS QUE IMPLIQUEN NUEVAS CONSTRUCCIONES, NO TRANSGREDE LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 210, PÁRRAFO DÉCIMO, DE



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

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

XLVI. ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OBLIGACIÓN DE QUIENES LLEVEN A CABO ACCIONES DE CRECIMIENTO URBANO, CONSISTENTE EN CEDER ÁREAS MUNICIPALES PARA LA CONSTITUCIÓN DE PARQUES, PLAZAS, JARDINES, EN PARCELACIONES O SUBDIVISIONES EN PREDIOS HABITACIONALES QUE NO FORMAN PARTE DEL FRACCIONAMIENTO AUTORIZADO, CORRESPONDE A QUIEN SOLICITE LA AUTORIZACIÓN DE LA SUBDIVISIÓN O PARCELACIÓN DE UN PREDIO RESPECTIVO, POR LO QUE NO GENERA INCERTIDUMBRE NI VULNERA LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ARTÍCULOS 210, FRACCIÓN X, 230, FRACCIÓN III, Y 234 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO



EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

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

XLVIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR LOS QUE SE RECLAMAN VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES DE MANERA DESVINCULADA A UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES (ARTÍCULO 426, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).

XLIX. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, AL PROMOVERSE POR EL MUNICIPIO DE GENERAL ESCOBEDO EN CONTRA DE LA LEGISLACIÓN LOCAL EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1o., PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN II, 20, PÁRRAFO SEGUNDO, 79, FRACCIÓN III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y EVITAR LA IMPOSICIÓN DE CAJONES DE



ESTACIONAMIENTO"; 86, FRACCIÓN II, INCISO B), 111, FRACCIÓN II, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 3, 136, FRACCIÓN III, INCISO A), EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DECRETADAS POR LA FEDERACIÓN O EL ESTADO CONFORME LA LEGISLACIÓN APLICABLE", 210, PÁRRAFOS CUARTO, SEXTO, EN SENDAS PORCIONES NORMATIVAS "Y LAGUNAS"; Y NOVENO, 250, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAGUNAS", 291, FRACCIÓN I, 304, FRACCIÓN I, 313, 319, 367, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "MISMO TÉRMINO QUE TENDRÁ LA AUTORIDAD MUNICIPAL PARA PRESENTAR ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL LA SOLICITUD PARA RATIFICAR LA MEDIDA MEDIANTE UNA SUSPENSIÓN O CLAU-SURA", 370, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y JUDICIALES", 376, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "JUDICIALES", Y 382, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, ASÍ COMO TRANSITORIO DÉCIMO DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DE-SARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA ME-DIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 20/2018. MUNICIPIO DE GENERAL ESCOBEDO, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 11 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SE-CRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Jus-ticia de la Nación, correspondiente al **once de febrero de dos mil veintiuno**.

**VISTOS; Y,
RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, Poderes demandados y actos impugnados.** Por escrito recibido el veintidós de enero de dos mil dieciocho¹ 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

¹ Fojas 1 a 91 del expediente principal.



López, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico segunda, ambos del **Municipio de General Escobedo, Estado de Nuevo León**, promovieron controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, estos últimos de la citada entidad federativa, en la que impugnan:

"Normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama. Se constituyen por los actos impugnados desde el escrito inicial de demanda, consistentes en:

"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, con motivo del primer acto de aplicación en perjuicio del Municipio que representamos, a través del Decreto Legislativo 312 (Trescientos Doce), expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León, que contiene la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 (veintisiete) de noviembre del año 2017 (dos mil diecisiete).

"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;

"Asimismo, acudimos ante este Alto Tribunal a impugnar los siguientes actos y normas con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León:

"3. La discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), contenida en el Decreto Legislativo 312 (trescientos doce) del Congreso del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 27 (veintisiete) de noviembre de 2017 (dos mil diecisiete).



"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 que se estiman violados.** La parte actora señaló como violentados 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, párrafo primero 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 y VII; 124, 128, 133 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales se sintetizan como sigue:

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

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

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

A través de la ley general impugnada, **el Congreso de la Unión determina el contenido y alcance de las disposiciones locales en materia de planeación urbana, zonificación del territorio y la mezcla de usos de suelo,** pues se arrogó la facultad de establecer que los Estados deben emitir disposiciones, por



un lado "*para la asignación de usos de suelo y destinos compatibles*", "*promoviendo la mezcla de usos de suelo del suelo mixtos*" y "*procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo*"; y por otro, "*para la asignación de usos del suelo y destinos compatibles*" y "*para que se permitieran o consideraran compatibles los servicios públicos relacionados con la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, con cualquier uso de suelo y para las zonas urbanizables y no urbanizables*".

Por otra parte, la ley general impugnada ordena que la zonificación secundaria que se previera en los planes o programas de desarrollo urbano municipal, debía obedecer a los siguientes **criterios**: **1)** Que sólo en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos**, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá **permitir la densificación en las edificaciones** siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; caso en el cual los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El Congreso Federal llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**.

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



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

El Congreso de la Unión, al expedir la ley general impugnada, **no se limitó a distribuir competencias entre los distintos ámbitos de gobierno que conforman al Estado Mexicano**, sino que **extralimitó su función delegada a materialmente legislar en materia de ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano de los Municipios y sus respectivos centros de población, anulando el ámbito de libertad política y técnica necesario para que los Estados y Municipios puedan configurar su régimen interior** bajo los principios democráticos que inspiran el Pacto Federal y el sistema distribución de competencias.

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

El artículo 3 de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, preveía un **catálogo de políticas públicas** mediante el cual los Estados y Municipios, o bien, coordinados entre sí, podían elegir, mezclar y priorizar, el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. **La existencia de ese catálogo garantizaba el margen de libertad política y jurídica necesario y suficiente para que los Estados y Municipios eligieran la orientación y aspectos fundamentales**, mediante los cuales procurarían mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana dentro de sus jurisdicciones territoriales. Así, **se reflejaba un auténtico federalismo**, en cuanto parte de la premisa implícita de que las diferencias existentes entre Municipios o centros de población, inclusive, entre los



Estados, exige preservar una variedad de alternativas para lograr la meta de mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana, cuya elección concreta o priorización no podía ni convenía determinarse en una ley general.

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

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

El artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional circunscribe la facultad del Congreso de la Unión únicamente a la materia de asentamientos humanos, sin incluir de manera sustantiva y exclusiva las materias de ordenamiento territorial, uso de suelo, desarrollo urbano, ni mucho menos movilidad o servicios públicos municipales (transporte público, agua, drenaje, alcantarillado y alumbrado).

Al ser el Estado Mexicano una Federación y no un Estado unitario, el ordenamiento territorial debe respetar los principios del sistema federal, motivo por el cual, **para considerar que el ordenamiento territorial y/o planificación del uso de suelo pudiera ser competencia del Congreso de la Unión, tendría que existir una facultad constitucional expresa, en términos de los artículos 40, 41, párrafo primero, 124 y 133 constitucionales.**

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura ha identificado, en términos generales, como elementos comunes en todas las definiciones de ordenamiento territorial o de planificación del uso de suelo: i) la finalidad de un desarrollo equilibrado y la transformación física del espacio de acuerdo a una estrategia común; ii) el planteamiento desde lo local hacia lo nacional; iii) la necesidad de un abordaje interdisciplinario e integrado; y, iv) la consecuencia directa de la interrelación de competencias y potestades administrativas. Tales elementos coinciden con el espíritu del artículo 115 de la Constitución Federal y confirman la idea de que el Municipio es la piedra angular



sobre la cual se construye la sociedad nacional, de manera que **el planteamiento de las políticas públicas del desarrollo de los centros de población deben partir desde lo local hacia lo nacional**, bajo un esquema de articulación democrática efectiva de competencias constitucionales que respete los principios del sistema federal y la autonomía municipal.

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

En términos de los artículos 124 y 133 constitucionales, al referirse al diverso 115, fracción V, primer párrafo, a "leyes federales", no se refiere en estricto sentido a la "ley general" en materia de asentamientos humanos ni al resto de "leyes generales", sino a **las leyes federales a que se contraen las fracciones X, XIII, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 73 constitucional** ello **en la medida en que se relacionen en su aspecto sustantivo con las materias a que se refieren cada una de las competencias constitucionales** a que se refiere el propio artículo 115, fracción V, del Magno Ordenamiento.

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

Por tanto, **el objeto de la regulación de la ley general impugnada resulta inconstitucional por haber sido ampliado por el Congreso de la Unión, sin contar con facultades expresas para tal efecto**, invadiendo, restringiendo y anulando el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales expresa-



mente conferidas a los Municipios, al grado de distorsionar el sistema federal de distribución de competencias y provocar un deficiente e incorrecto desempeño de los Ayuntamientos como órganos de representación política en el ámbito del Gobierno Municipal y de las comunidades locales, **en lo que se refiere al ordenamiento territorial y uso del suelo, así como a la planificación urbana.**

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

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

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

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

Por ello es que en el ámbito de concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, **la ley que expide el Congreso de la**



Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, **sólo puede establecer una regulación básica o estructural (de eficacia delimitativa)**, para posibilitar que los órdenes de gobierno locales y municipales desarrollen sus propias potestades constitucionales.

• **Tercero. Las políticas de flexibilizar la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población como medios para hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, contrario a lo que supuso la exposición de motivos de la iniciativa de la ley general impugnada, no son nuevas ni eran incompatibles con la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.** La ley general impugnada establece criterios de la máxima flexibilización en la mezcla de usos de suelo y la máxima densificación de población y de construcciones que deben obedecerse, **con lo cual impone y regula a detalle los criterios que deben imperar en el ordenamiento territorial de asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano, coartando la libertad de los Poderes locales y los Ayuntamientos** para configurar su respectivo régimen interior en el ámbito de sus competencias, sin considerar las necesidades particulares, preferencias y características políticas, sociales, históricas, económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas de cada Estado y Municipio.

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

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

Los instrumentos normativos invocados procuran la implementación de políticas de flexibilización de la mezcla de los usos de suelo y la densificación de



los centros de población como medios **para hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, de manera racional y democrática, por zonas o áreas estratégicas, también llamados distritos o polígonos de actuación, con la participación directa de los ciudadanos interesados bajo los principios que inspiran los modelos de democracia participativa y deliberativa.**

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

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

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

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

Así, **en el ámbito local y municipal se han ejercido potestades públicas** atendiendo a las particularidades y características propias de esta zona me-



tropolitana y de los centros de población que la integran, **siguiendo el mecanismo de participación ciudadana denominado "consulta pública" previsto por la propia ley general abrogada**, para la expedición de dicha clase de criterios normativos y circunscribiendo la implementación de esa clase de políticas de flexibilización a "**zonas o áreas estratégicas**" o "**distritos de desarrollo específicos o políticos de actuación**", para el crecimiento ordenado de cada una de esas categorías de asentamientos humanos.

Así, **las impugnaciones hechas valer se relacionan estrechamente con las limitaciones impuestas en la ley general impugnada a la participación ciudadana**, que pretenden reducirla a meros actos testimoniales o de acompañamiento sin la fuerza política y jurídica suficiente para incidir positivamente en la toma de decisiones de las autoridades políticas democráticamente elegidas en los Estados y Municipios, en lo que al régimen interior del desarrollo urbano concierne.

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

Mientras que la ley general impugnada restringe y anula el ámbito de libertad política y jurídica de las autoridades locales y municipales para la construcción de sus respectivos ordenamientos jurídicos en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano; por otro lado, **reduce la participación ciudadana y vecinal al mero análisis y reflexión de la problemática urbana**, por lo



que ahora los ciudadanos y vecinos no pueden hacer ni exigir a las autoridades locales propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, a los usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada ley general de la materia.

De tal suerte que bajo la ley general impugnada, los artículos 1o., 39, 40, 41, 49, 115 y 133 constitucionales carecerían de eficacia democrática, pues aun cuando en los Gobiernos Locales y municipales existan autoridades políticas integradas por representantes elegidos democráticamente por los ciudadanos habitantes de cada entidad o Municipio; los principios, mandatos y obligaciones que derivan de dichos preceptos constitucionales y que deben regir la actuación de las autoridades estatales o municipales quedarán sujetos a dicha ley general.

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

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

Lo anterior, en el entendido de que **a través de la abrogación de la Ley General de Asentamientos Humanos se eliminó la obligación a cargo de las**



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

Tal eliminación obedece a la intención de que no exista más una separación o mezcla adecuada entre usos de suelo predominantes, compatibles, condicionados y prohibidos, no obstante que la existencia de estas categorías normativas no impide la mezcla de usos de suelo, ni son contrarias a los principios de derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, productividad y eficiencia o accesibilidad universal y movilidad, que introduce la ley general impugnada.

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

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



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

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

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

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

Tan evidente fue la violación, que el doce de octubre de dos mil dieciséis un integrante de la Cámara de Diputados, Juan Romero Tenorio, interpuso una moción suspensiva para que el dictamen que contenía el proyecto de la ley general impugnada fuera devuelto a comisiones y existiera la posibilidad de atender las omisiones y contradicciones de dicha ley; moción suspensiva donde con evidente razón se alegó que ninguno de los diputados presentes había



tenido oportunidad de leer el dictamen que se pretendía aprobar sin mayor discusión ese mismo día, pues ese dictamen, se afirmó, había sido presentado ese mismo día doce de octubre de dos mil dieciséis a la Comisión Legislativa correspondiente, apenas a las nueve de la mañana.

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

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

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

Lo anterior, siendo que ni la Constitución Federal ni la Local de Nuevo León prevén competencia a favor del Ejecutivo de la entidad federativa que lo habilite



para que emita ese tipo de órdenes, lo cual distorsiona el sistema de distribución de competencias constitucionales.

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

• **Sexto. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local.** Los artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada establecen que la etapa de verificación de congruencia por parte del Gobierno del Estado debe ser anterior a la etapa de aprobación definitiva del proyecto final del plan o programa de desarrollo urbano municipal por parte del Ayuntamiento, lo que **viola la autonomía del Municipio** en ejercicio de su potestad de formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal y zonificación de territorio, prevista en la fracción V, inciso a), último párrafo, del artículo 115 constitucional.

Resulta ocioso e ilógico que la etapa de verificación de congruencia de un plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, con los demás instrumentos normativos que integren el Sistema Estatal de Planeación Urbana tenga lugar previo a la aprobación oficial y/o definitiva de tales instrumentos por parte del Ayuntamiento, ya que en ese supuesto no puede considerarse que exista una manifestación definitiva de voluntad por parte del órgano constitucionalmente facultado, respecto a su aprobación oficial y/o definitiva.

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

Además, con tal previsión se **transgrede lo previsto en el artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que establece que la etapa de ve-**



rificación de congruencia es posterior a la aprobación del plan o desarrollo urbano municipal por parte de los Ayuntamientos.

• **Séptimo. La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal.** El artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada establece que el objeto del dictamen de congruencia que emita el Gobierno Local no sólo implica la evaluación del proyecto de plan o programa de desarrollo urbano y/o zonificación del territorio municipal, en comparación con los planes o programas que integren el nivel superior de planeación en el Sistema Estatal de Planeación, sino también **calificar si cumple con las normas contenidas en la ley de la materia y con el procedimiento de consulta popular**, lo que vulnera la autonomía municipal en el desarrollo de sus facultades de formular, aprobar y administrar tales planes, prevista en la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 constitucional.

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

Conforme a la **jurisprudencia P./J. 17/2011**, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.", el requisito concerniente a la obtención del dictamen de congruencia por parte de los Municipios como condición previa para estar en aptitud de ordenar la publicación e inscripción de un plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal que hubieren aprobado, se inscribe en el contexto del **Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Nacional** y, en particular, en el **Sistema Estatal de Planeación Urbana**, por tanto, **el dictamen de congruencia debe circunscribirse a la verificación de la congruencia de los aspectos técnicos de las políticas públicas concernientes al ámbito de la planeación urbana**, en la medida en que se relacionen con los niveles superior del Sistema Estatal de Planeación Urbana, pero **únicamente bajo criterios de congruencia, coordinación y ajuste, no de validez.**



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

• **Octavo. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial local viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local.** El artículo 57 de la ley local impugnada establece que la entrada en vigor de los planes y Programas de Desarrollo Urbano ocurrirá a los treinta días hábiles posteriores a su publicación en el Periódico Oficial de la entidad federativa, lo cual **viola la autonomía municipal** reconocida en la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 constitucional, para fijar la fecha de entrada en vigor de dichos instrumentos normativos en sus artículos transitorios, siempre que no se disponga su aplicación retroactiva.

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

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

Máxime que el **artículo 78 de la Constitución de Nuevo León** dispone que toda ley obliga desde el día de su publicación, si no es que la misma ley dispone otra cosa; en tanto que los diversos **3 y 4 del Código Civil Local** señalan que las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia



general obligan y surten efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial, sin perjuicio de que si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior. Inclusive, el **artículo 222, párrafo tercero, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León** dispone que para que surtan efectos jurídicos los reglamentos y acuerdos de observancia general, aprobados por los Ayuntamientos, basta el simple hecho de que aparezcan publicados en el Periódico Oficial del Estado, y que si el documento publicado indica la fecha a partir de la cual debe entrar en vigor, los efectos jurídicos surten desde la fecha indicada.

• **Noveno. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local.** Los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo y 328 de la ley local impugnada facultan a la citada secretaría para que: **1)** expida normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emita criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, "entre otras"; y, **3)** establezca y vigile el cumplimiento de la normatividad técnica para *regular* el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado, lo que viola las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo, del artículo 105 constitucional.

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

Tales normas **generan una distorsión en el sistema de competencias constitucional, así como la concentración o consolidación del poder en el Ejecutivo Local**, porque asigna a sus dependencias administrativas funciones normativas y administrativas no previstas en el orden constitucional ni en la ley general de la materia; no obstante que se relacionan íntimamente con la competencia muni-



cipal que reconocen las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a) y último párrafo, del artículo 115 constitucional, lo que **produce una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese Poder.**

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

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

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

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

A su vez, el diverso 158 del mismo ordenamiento señala que el Municipio **podrá celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa** con



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

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

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



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

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

El Congreso Local se atribuyó competencia para establecer que la zonificación que se previera en los planes o programas de desarrollo urbano municipal debía obedecer a los **criterios: 1)** Que solamente en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos** siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación se deberá **permitir la densificación en las edificaciones.**

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

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



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

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

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

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

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



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

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

Los artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada no se limitan a desarrollar normas básicas para ordenar el uso del suelo ni los asentamientos humanos; por el contrario, bajo el pretexto de fijar criterios que garanticen una efectiva congruencia, coordinación y ajuste entre los dos niveles de gobierno para la planeación de acciones en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, **se regula de forma amplia, detallada y sistemática la manera en que todos y cada uno de los Municipios deberán ejercer sus facultades de planeación**; situación que produce vulnerabilidad política y jurídica en perjuicio de ente municipal, en cuanto al libre y responsable desarrollo de sus facultades constitucionales.

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



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

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

En comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la ley local impugnada elimina las disposiciones en las que se establecía que en los procesos de actualización o modificación de los planes y programas de desarrollo urbano la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales y que podía darse a través del ejercicio de derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

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



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

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

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

El artículo 136 de la ley local impugnada ahora dispone que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como: I. Áreas urbanas o urbanizadas; II.



Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y, **III. Áreas no urbanizables, en los siguientes términos: a) por causa de preservación ecológica, decretadas por la Federación o el Estado conforme a la legislación aplicable.**

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

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

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

Acorde con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, se advierte que es **responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna** (salvo las



autorizadas constitucionalmente), **las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación**, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la "**consolidación**" y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones **que garanticen que se efectúen las donaciones y "cesiones" correspondientes a las vías públicas locales, "equipamientos" y "espacios públicos" que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población**; así como establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación **garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del "polígono sujeto a densificación"**.

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



expansión; y, 7) los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

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

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

1. El "área libre complementaria" no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios, ya que el dominio sobre el mismo se mantiene en el desarrollador; de tal manera que no es auténticamente un espacio público del que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos;**

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

3. La ley estatal debe establecer las disposiciones que garanticen la dotación suficiente de espacios públicos por habitante, por medio de la adqui-



sición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes, lo que no se satisface con el "área libre complementaria";

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

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

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

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

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



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

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

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

Además, **se limita esa obligación de ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de los predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial,** lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local y se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g) y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.

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



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

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

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

• **Vigésimo primero. Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria.** Los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada regulan de forma exhaustiva la regulación del momento y condiciones bajo las cuales, por un lado, **los promotores pueden comenzar a recibir los beneficios económicos del proceso de urbanización aún inconcluso** y, por



otro, las **circunstancias en que los Municipios deben asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento** (a diferencia del resto de los servicios públicos municipales), **aun cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

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

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

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

La Legislatura Local distorsiona el sistema de competencias constitucional porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacio-



nados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia. Lo anterior **coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin permitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos administrativos y los plazos para resolver** conforme a sus necesidades y condiciones particulares.

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

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

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

Cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los Jueces podrían llegar a considerar que la posterior



entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aun a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

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

• **Vigésimo cuarto. El Congreso del Estado desarrolló deficientemente su función legislativa en lo que se refiere a la regulación de aspectos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional.** Aunque la ley local impugnada tomó una parte de la estructura y contenido de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, **dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de dicha ley**, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población **que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características:** a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45 %; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o pantanoso; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; h) Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; y, i) Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

Indica que se dejó de recoger lo establecido en el artículo 196, fracción I, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, que preveía una regla concreta para controlar acciones de crecimiento urbano en terrenos con pendiente natural, como



medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, consistente en la prohibición expresa y categórica del desarrollador de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45 %.

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

El cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable **"por altos riesgos no mitigables"**, cuando antes esa clasificación de área no urbanizable sólo debía atender a la **"prevención de riesgos"**, lo que **hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes**.

• **Vigésimo quinto. La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones.** El artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Local incluya en el presupuesto de egresos del Estado una partida presupuestal para financiar proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, y que **los Municipios que consti-**



tuyan **asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros** para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, **podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado**; sin embargo, **la sola previsión de tales posibilidades es insuficiente para lograr los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal** lo cual, asimismo, vulnera la competencia del Municipio, los principios de certeza y seguridad jurídicas, así como la supremacía constitucional.

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

En el artículo 27, párrafo tercero, constitucional se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques "**a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**", entre otras.

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

El artículo 33 de la ley general de la materia señala que las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una



misma entidad federativa serán reguladas por la legislación local y **se coordinarán con las autoridades federales y estatales**, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos de esa ley, y que los gobiernos locales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

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

Por su parte, el artículo 3 de la Ley de Gobierno Municipal Local establece que las relaciones entre los Poderes del Estado y los Municipios deberán estar regidas por los principios de solidaridad, subsidiariedad, así como por la **coordinación, colaboración y respeto a la autonomía de los Municipios**.

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

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



CUARTO.—Radicación, turno y admisión. Mediante proveído de Presidencia de veintidós de enero de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar esta controversia constitucional bajo el número **20/2018** y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como instructora en el procedimiento.²

Por auto de veintinueve de enero de dos mil dieciocho, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; ordenó emplazar como autoridades demandadas al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León; y dar vista al procurador general de la República.³

QUINTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. El veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, en representación del Gobernador Constitucional del Estado, dio contestación a la demanda,⁴ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

SEXTO.—Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dio contestación a la demanda,⁵ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

SÉPTIMO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo Federal. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda de mérito,⁶ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

² Fojas 138 a 139 del expediente principal.

³ Fojas 140 a 142 del expediente principal.

⁴ Fojas 188 a 191 del expediente principal.

⁵ Fojas 427 a 516 del expediente principal.

⁶ Fojas 520 a 612 del expediente principal.



OCTAVO.—Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión dio contestación a la demanda de cuenta,⁷ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

NOVENO.—Contestación del Congreso del Estado de Nuevo León. El nueve de abril de dos mil dieciocho, la presidenta del Congreso del Estado dio contestación a la demanda de cuenta,⁸ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.⁹

DÉCIMO.—Opinión del procurador general de la República. Este funcionario emitió su opinión en el sentido de que se debe sobreeser por una parte y, por otra, declarar la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.¹⁰

DÉCIMO PRIMERO.—Audiencia. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del diverso 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.¹¹

DÉCIMO SEGUNDO.—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.¹²

⁷ Fojas 628 a 681 del expediente principal.

⁸ Fojas 686 a 744 del expediente principal.

⁹ Fojas 763 a 764 del expediente principal.

¹⁰ Fojas 876 a 958 del expediente principal.

¹¹ Fojas 984 a 987 del expediente principal.

¹² Foja 992 del expediente principal.



CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³ 10, fracción I¹⁴ y 11, fracción V,¹⁵ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre un Municipio, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y de la entidad federativa respectiva, en la que se impugna la constitucionalidad 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; y de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

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

¹³ **Ley reglamentaria de la materia.**

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

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

"**b)** La Federación y un Municipio; ...

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

¹⁴ "**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."

¹⁵ "**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."



En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶ 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,¹⁷ **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 presidente municipal y síndico segunda, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan mediante copias certificadas de sus constancias de mayoría respectivas, del acta de sesión solemne número 81 de treinta de octubre de dos mil quince, así como del acta de la sesión permanente de cómputo para la renovación de Ayuntamiento, publicada en el Periódico Oficial Local el veinticuatro de junio de dos mil quince, de cuya lectura se desprende que los promoventes fueron electos para ocupar los cargos que ostentan en el período comprendido del treinta y uno de octubre de dos mil quince al treinta de octubre de dos mil dieciocho.¹⁸

¹⁶ **Constitución Federal.**

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

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

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

¹⁷ **Ley reglamentaria de la materia.**

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

"**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."

¹⁸ Fojas 92 a 137 del expediente principal.



Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,¹⁹ 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).

TERCERO.—**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),²⁰ 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.

¹⁹ **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."

²⁰ **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; ..."



Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero,²¹ de la mencionada ley reglamentaria señala 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 y locales a quienes se les atribuye la expedición, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

Por el **Poder Ejecutivo Federal** compareció Misha Leonel Granados Fernández, 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 nueve de junio de dos mil diecisiete;²² 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**",²³ dentro de los que se incluyen las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a

²¹ **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."

²² Foja 164 del expediente principal.

²³ "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.



que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal, por tanto, resulta claro que **dicha autoridad con cuenta legitimación pasiva en este asunto.**

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció Edgar Romo García, quien se ostenta como presidente de su Mesa Directiva, lo que acredita mediante copia certificada del Diario de Debates de dicho órgano legislativo, de primero de febrero de dos mil dieciocho, relativo a la toma de protesta de ese funcionario para ocupar dicho cargo;²⁴ 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;²⁵ 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 Ernesto Javier Cordero Arroyo, con el carácter de presidente de su 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 diecisiete, de la cual se desprende su designación para el cargo que ostenta;²⁶ y de conformidad con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,²⁷ ejerce su representación legal, por tanto, cuenta **con legiti-**

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

²⁴ Fojas 517 a 519 del expediente principal.

²⁵ **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; ..."

²⁶ Fojas 682 a 685 del expediente principal.

²⁷ **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: ..."



mación procesal para comparecer en este asunto, en representación de la Cámara de Senadores.

Ahora bien, el **Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León** compareció por conducto de Homero Antonio Cantú Ochoa, en su carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la secretaría general de Gobierno Local y en representación del gobernador de la entidad federativa, lo cual acredita con la copia certificada del oficio 17-A/2015²⁸ de seis de octubre de dos mil quince, en el que se contiene su designación; y atento a lo dispuesto en el artículo 44, fracciones XVII y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado²⁹ cuenta con facultades para representar tanto al secretario general como al titular del Ejecutivo, ante esta instancia constitucional; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva para intervenir en esta controversia.**

Finalmente, por lo que respecta al **Poder Legislativo del Estado de Nuevo León**, compareció Karina Marlen Barrón Perales, quien se ostentó como presidenta de su Diputación Permanente, lo que se acredita mediante copia certificada del Decreto 1004 de siete de febrero de dos mil dieciocho,³⁰ en el cual

²⁸ Foja 192 del expediente principal.

²⁹ **Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León.**

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

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

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

³⁰ Fojas 752 a 760 del expediente principal.



consta su designación para dicho cargo; y además, ejerce la representación legal de dicho órgano legislativo, de conformidad con los artículos 60, fracción I, inciso c) y 86 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,³¹ por tanto, **cuenta con la legitimación pasiva necesaria para comparecer en este procedimiento constitucional.**

CUARTO.—**Oportunidad.** En torno a este aspecto, del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor impugna, por un lado, 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 y, por otro, el Decreto 312, relativo a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, legislación esta última que el Municipio considera como primer acto de aplicación de la ley general antes mencionada.

De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,³² **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.**

³¹ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.**

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

"**I. Del presidente:** ...

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

"**Artículo 86 Bis.** Durante los periodos de receso, **el presidente de la Diputación Permanente será el presidente del Congreso**, tendiendo para este efecto, las mismas atribuciones que para dicho cargo enuncian esta ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso."

³² **Ley reglamentaria de la materia.**

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

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



Atento a ello, en cuanto a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicada en el Periódico Oficial Local el veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, el plazo legal de treinta días hábiles transcurrió del martes veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete al martes veintitrés de enero de dos mil dieciocho;³³ por lo que al haberse presentado la demanda respectiva el veintidós de enero de dos mil dieciocho, debe concluirse que **fue promovida oportunamente respecto a la referida ley local**.

Finalmente, por lo que respecta a la impugnación de las disposiciones contenidas en la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, una mayoría de seis Ministras y Ministros integrantes de este Tribunal Pleno³⁴ estima que su impugnación también resulta oportuna en esta instancia constitucional, pues la aplicación de esa legislación marco derivó en la expedición de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, por parte del Congreso de dicha entidad federativa.

³³ Se deben descontar del cómputo respectivo los días dos, tres, nueve y diez de diciembre de dos mil diecisiete, seis, siete, trece, catorce, veinte y veintiuno de enero de dos mil dieciocho, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis de diciembre de dos mil diecisiete al primero de enero de dos mil dieciocho, por corresponder al segundo periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁴ Acorde con las votaciones emitidas al resolver la **controversia constitucional 16/2017**, en sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno, relativo al considerando quinto. Causales de improcedencia, en su punto B.2. Causal de improcedencia advertida de oficio, en la que por una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, se consideró que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León constituye un acto de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá separándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunos criterios y consideraciones, Pardo Rebolledo separándose de consideraciones, y Laynez Potisek con consideraciones adicionales, se pronunciaron a favor de la propuesta original, en el sentido de no considerar a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León como un acto de aplicación de la ley general que rige a esa materia.



Lo anterior, sin que pase desapercibido que el Municipio actor impugnó previamente en la diversa **controversia constitucional 22/2017**, diversas disposiciones y actos derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** con motivo de su publicación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, pues ello de ninguna manera desvirtúa la oportunidad en la impugnación de dicha legislación a través de la presente controversia constitucional, toda vez que, como se precisó, **su acto de aplicación ha tenido lugar con la expedición de la ley local impugnada en este asunto**, lo que hace factible el análisis conjunto que, en su caso, se realice en el fondo del asunto.

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.

En primer término, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19, en relación con la fracción II del diverso 20, ambos de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,³⁵ toda vez que **las normas y actos impugnados por el Municipio de General Escobedo, Estado de Nuevo León**, contenidas y derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, han sido objeto de análisis y resolución en la diversa **controversia constitucional 22/2017**,³⁶ la cual fue promovida por el mismo Municipio, en contra de las mismas autoridades demandadas, haciendo valer idénticos conceptos de invalidez, por lo que procede **sobreseer** en este aspecto.

³⁵ **Ley reglamentaria de la materia.**

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

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

"**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; ..."

³⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de ocho de febrero de dos mil veintiuno.



Finalmente, del escrito de demanda del Municipio actor se observa que, entre los actos que impugna, 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 reclama**". Lo anterior, referido a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

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 diverso 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**,³⁷ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR

³⁷ 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."



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).

Atendiendo a lo anterior y al no advertir de oficio la actualización de alguna otra causal de improcedencia, se procede a realizar el estudio de fondo del presente asunto.

SEXTO.—Cuestiones previas y catálogo de temas que serán analizados en esta resolución. Existe precedente de este Alto Tribunal en la interpretación del artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en algunos aspectos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, al resolver las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009** promovidas, respectivamente, por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, que dieron lugar a las **jurisprudencias P./J. 15/2011, P./J. 16/2011 y P./J. 17/2011**, de rubros, textos y datos de identificación siguientes:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios con-



forme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la ley general, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional." (Jurisprudencia **P./J. 15/2011**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886, registro digital: 161384).

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. La facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: a) La normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste." (Jurisprudencia **P./J. 16/2011**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro digital: 161382).



"ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTENTE DE LA MATERIA. Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el 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." (Jurisprudencia **P.J. 17/2011**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).

Los criterios anteriores han sido replicados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, el seis de junio de dos mil dieciséis, la **controversia constitucional 50/2012**, promovida por el Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, en la cual se sostuvo, en esencia, lo siguiente:

"... La materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En efecto, ello de conformidad con la adición al artículo 73 de la Constitución Federal de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis.

"... El artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, establece que el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir la finalidad prevista en el artículo 27 constitucional.



"... En esta materia de asentamientos humanos, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que además de los principios de división competencial cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.

"... La indicada ley constituye la Ley General de Asentamientos Humanos cuyas disposiciones inicialmente establecían la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijaba las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definía los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; una vez modificada en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro, se incorporaron regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 constitucional.

"... El artículo 115, en su fracción V, se dedica a enumerar las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, con la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

"La intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella ..."

Ahora bien, mediante decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se reformó el precepto 73 constitucional en el aspecto siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de



las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."

La reforma citada dio paso a la expedición, por parte del Congreso de la Unión, de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** vigente a partir del veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Al respecto, de manera particular, en torno a la facultad concurrente municipal en materia de asentamientos humanos, este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, observó que frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en **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 diverso 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno**. Lo anterior fue sustentado con base en las consideraciones siguientes:

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

"En efecto, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera las facultades municipales relacionadas, casi



exclusivamente, a la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas. Dicho precepto constitucional dispone:

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

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

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

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

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

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

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

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

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



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

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

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

"Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional [actual inciso c)]; control y vigilancia de la utilización de suelo [actual inciso d)]; formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros [actual inciso h)]; y, celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales [actual inciso i)]. Por lo que la facultad concurrente municipal relativa a los asentamientos humanos ya se encontraba como tal desde mil novecientos ochenta y tres, siendo que la reforma de mil novecientos noventa y nueve simplemente tuvo como finalidad aclarar la redacción creando incisos, tal como se advierte del dictamen de la Cámara de Origen sobre las nueve iniciativas que se presentaron para la reforma al artículo 115 por parte de diversos grupos parlamentarios.³⁸

"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 Cons-

³⁸ 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."



tituyente 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.³⁹

"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

³⁹ 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".



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.'⁴⁰

"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

⁴⁰ "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).



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." ⁴¹

En efecto, de lo transcrito se desprende que, con motivo de lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, es criterio de este Tribunal Pleno que con motivo de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios, con base en la fracción V de ese precepto, **cuentan con una autonomía frente a la planeación nacional y estatal, no pudiendo tener el carácter de un mero ejecutor, sino tener una intervención real y efectiva en ella,** de manera que el Congreso de la Unión, como las Legislaturas Locales, al expedir una legislación sobre asentamientos humanos a la luz de los objetivos establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **deben respetar un ámbito de autonomía efectiva para el orden de Gobierno Municipal.**

Atendiendo a lo expuesto, para efectos metodológicos, el análisis de fondo del presente asunto se centrará en los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor a través de los cuales cuestiona diversas previsiones normativas de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, lo cual se desarrollará conforme a los siguientes temas y subtemas:

CONSIDERANDO	Tema
SÉPTIMO	<p>Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal. Análisis de los conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero.</p>

⁴¹ Fojas 98 a 102 de la sentencia dictada en la **controversia constitucional 19/2017**.



<p>OCTAVO</p>	<p>Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y Programas de Desarrollo Urbano Municipal y la Zonificación de Territorio. <u>Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo.</u></p> <p>A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del quinto concepto de invalidez.</u></p> <p>B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local (artículo 52 de la ley local impugnada). <u>Análisis del sexto concepto de invalidez.</u></p> <p>C. La previsión de que el gobierno local califique que el Programa de Desarrollo Urbano Municipal y/o Zonificación de Territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada). <u>Análisis del séptimo concepto de invalidez.</u></p> <p>D. La previsión de que los planes y Programas de Desarrollo Urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial local viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada). <u>Análisis del octavo concepto de invalidez.</u></p>
<p>NOVENO</p>	<p>Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local (artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo y 328 de la ley local impugnada). <u>Análisis del noveno concepto de invalidez.</u></p>



<p>DÉCIMO</p>	<p>La facultad del Congreso Local para crear al organismo de planeación urbana de la zona metropolitana (de Monterrey) viola la autonomía municipal (artículos 20, párrafo segundo y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo concepto de invalidez.</u></p>
<p>DÉCIMO PRIMERO</p>	<p>La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica viola la competencia municipal [artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada]. <u>Análisis del décimo quinto concepto de invalidez.</u></p>
<p>DÉCIMO SEGUNDO</p>	<p>La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local (artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376 y 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo concepto de invalidez.</u></p>
<p>DÉCIMO TERCERO</p>	<p>La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver (artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo segundo concepto de invalidez.</u></p>
<p>DÉCIMO CUARTO</p>	<p>La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídicas (artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo tercer concepto de invalidez.</u></p>
<p>DÉCIMO QUINTO</p>	<p>El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional [artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada]. <u>Análisis del vigésimo cuarto concepto de invalidez.</u></p>
<p>DÉCIMO SEXTO</p>	<p>La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer</p>



	<p>sus funciones (artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez.</u></p>
<p>DÉCIMO SÉPTIMO</p>	<p>Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria. <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno.</u></p> <p>A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.</u></p> <p>B. La previsión relativa al "área libre complementaria" viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.</u></p> <p>C. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.</u></p> <p>D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídicas en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada). <u>Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.</u></p>
<p>DÉCIMO OCTAVO</p>	<p>Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización violan su autonomía hacendaria [artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada]. <u>Análisis del vigésimo primer concepto de invalidez.</u></p>



DÉCIMO NOVENO

La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada). Análisis del décimo cuarto concepto de invalidez.

SÉPTIMO.—Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal. El Municipio actor, en sus conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, hace valer argumentos que se encuentran íntimamente relacionados entre sí, que se reducen a lo siguiente:

- **El Congreso Local viola la forma del Estado Federal y la autonomía municipal, pues al ampliar el objeto de la ley local impugnada no deja margen de libre apreciación a Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal (décimo primer concepto de invalidez).** Artículos 1, fracciones I, II, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, fracción III, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada.

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

- **El Congreso Local se extralimitó en su facultad legislativa vulnerando la forma del Estado Federal, al imponer un único modelo de desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del**



sector inmobiliario y maximizar las utilidades de los inversores (décimo tercer concepto de invalidez). Artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada.

De lo anterior se desprende que el Municipio actor impugna, en esencia, la falta de competencia del Congreso Local para cambiar el objeto de la ley local impugnada pues, a su parecer, con ello lleva cabo la imposición de un modelo único de desarrollo urbano a través de un marco normativo que, por el grado de detalle en que se regula, estima que restringe las competencias constitucionales del ente municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Lo alegado por el Municipio actor, en torno a los preceptos que impugna en este apartado, resulta **parcialmente fundado**.

Como se ha mencionado, este Tribunal Constitucional ha desarrollado una doctrina jurisprudencial en torno a la materia de asentamientos humanos, atendiendo, por una parte, a lo resuelto por este Pleno en las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009**⁴² pero, además, acorde con lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la diversa **controversia 62/2011**.⁴³

En primer término, se ha reconocido que la regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, del cual se desprende que la Nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y

⁴² 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.

⁴³ 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.



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 que se asientan en una determinada área física, en la fundación, conservación, mejora y desenvolvimiento de las áreas urbanas que surgen como consecuencia de ellos.

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

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

Exposición de motivos:

"Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los Ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática



urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la carta fundamental y en la ley reglamentaria correspondiente.

"En los sistemas de Gobierno Federal, lo que ha determinado el conferirle a la Federación una competencia, es la trascendencia nacional de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una entidad federativa en lo particular; ese ha sido el sentido del sistema mexicano consagrado en diversas normas del Texto Constitucional y especialmente destacado por el artículo 117 de la Constitución en vigor. En este mismo sentido los problemas que pertenecen a dos o más entidades federativas en materias de nivel nacional deben 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. 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 del referido año mil novecientos setenta y seis, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones tenían por objeto **establecer la concurrencia de los tres órdenes de Gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país**; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Cabe mencionar que la referida ley general fue modificada en los años de mil novecientos ochenta y uno, y mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivien-



da, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal.

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

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

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

"Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del plan nacional de desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

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

Ley de Planeación

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base



al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

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

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

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

Ahora, desde el punto de vista del orden de Gobierno Municipal, el artículo 115, fracción V, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción en particular que, hay que subrayarlo, **no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos**



que tiene encomendados, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

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

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

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

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

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

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

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

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

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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



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

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

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

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

En este aspecto, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno observó que mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación**, el Congreso de la Unión puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el Municipio.**

En esta tesitura, se dijo que **si bien el Congreso de la Unión tiene la facultad constitucional de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano**, cuya manifestación primaria se expresa en la expedición de la ley en la que distribuya competencias y defina el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos niveles de gobierno, **ésta no puede ejercerse de modo tal que se desconozca la necesaria participación que debe existir por parte de los Estados y los Municipios en esta materia**, en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desa-



rollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

Así, se reconoció que, en ejercicio de las facultades que derivan del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, el Congreso de la Unión 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.

De esta forma, al resolver la referida **controversia constitucional 17/2018**, este Tribunal Pleno observó que, en términos generales, la Ley General de Asentamientos Humanos cumple con establecer bases normativas para **lograr una efectiva congruencia y coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos**, con el objetivo de que sus acciones resulten consistentes con el modelo de desarrollo urbano que el Congreso de la Unión ha establecido en la ley de la materia, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.

No obstante, en ese estudio también se precisó que los artículos 59, párrafo tercero, fracción II y 71, fracción III, en su porción normativa **"y evitar la imposición de cajones de estacionamiento"**, ambos de la ley general de la materia, resultaban **inconstitucionales**⁴⁴ por las razones siguientes:

⁴⁴ 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



"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,⁴⁵ de la ley general de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria⁴⁶ en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

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.

⁴⁵ "Artículo 59. ...

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

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

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

"Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo; y,

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



"a) Considerar compatibles y, por 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

⁴⁶ 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.



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',⁴⁷ se observa que se trata de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos se obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada ley general, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez."

En ese sentido y teniendo en cuenta lo sustentado por este Pleno al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en el caso se observa que, en términos generales, los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III, IV y V; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII; 79, 86 y 111, todos de la ley local impugnada, invocados por el accionante en su demanda, **prácticamente reproducen los objetivos, definiciones y parámetros establecidos por el Congreso de la Unión en la materia que se analiza, aterrizándolos al ámbito local y municipal respectivo**, como se aprecia a continuación:

⁴⁷ 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**; ..."



Ley general de la materia	Ley local impugnada
<p>"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.</p> <p>"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:</p> <p>"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;</p> <p>"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;</p> <p>"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;</p> <p>"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,</p>	<p>"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.</p> <p>"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:</p> <p>"I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para planear, regular y ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el Estado, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;</p> <p>"II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal;</p> <p>"III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre el Estado y los Municipios para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos y la cercanía de los ciudadanos con los bienes, servicios y fuentes de empleo que requieren para desempeñar sus actividades urbanas;</p> <p>"IV. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos de suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población;</p>



"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. ..."

"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."

Ley general de la materia

Ley local impugnada

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

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

"XIX. (sic) Crecimiento: política o acción urbana tendiente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población;

"X. (sic) Crecimiento: acción tendiente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los centros de población;

"...

"...

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

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

"...

"...

"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;

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

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

"XCVI. Zonificación primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo



<p>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,</p> <p>"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."</p>	<p>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,</p> <p>"XCVII. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos."</p>
<p>Ley general de la materia</p>	<p>Ley local impugnada</p>
<p>"Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: ...</p> <p>"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."</p>	<p>"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ...</p> <p>"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; ..."</p>
<p>Ley general de la materia</p>	<p>Ley local impugnada</p>
<p>"Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.</p> <p>"Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano."</p>	<p>"Artículo 86. Los programas de desarrollo urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.</p> <p>"Los programas de desarrollo urbano de los centros de población deberán contener, además de lo estipulado en el artículo 56 de esta ley, lo siguiente: ..."</p>



Ley general de la materia	Ley local impugnada
<p>"Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.</p> <p>"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:</p> <p>"I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población, previendo las secuencias y condicionantes del crecimiento de la ciudad;</p> <p>"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población;</p> <p>"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;</p> <p>"IV. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;</p> <p>"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;</p> <p>"VI. Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva en los centros de población;</p> <p>"VII. Las normas y disposiciones técnicas aplicables para el diseño o adecuación de destinos específicos tales como para vialidades, parques, plazas, áreas verdes</p>	<p>"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:</p> <p>"I. La zonificación primaria tendrá una visión de mediano y largo plazo, en la que se determinará:</p> <p>"a) Las áreas conforme al artículo 136 de esta ley;</p> <p>"b) Las zonas de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento; y,</p> <p>"c) Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva.</p> <p>"II. La zonificación secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:</p> <p>"a) En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, estableciendo:</p> <p>"1. Los usos y destinos del suelo permitidos, prohibidos y condicionados;</p> <p>"2. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos; y,</p> <p>"3. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados.</p> <p>"b) En las zonas que no se determinen de conservación:</p> <p>"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo,</p>



o equipamientos que garanticen las condiciones materiales de la vida comunitaria y la movilidad;

"VIII. La identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, especialmente en áreas de instalaciones de riesgo o sean consideradas de seguridad nacional, compensando a los propietarios afectados por estas medidas; y,

"IX. La identificación y medidas para la protección de los polígonos de amortiguamiento industrial que, en todo caso, deberán estar dentro del predio donde se realice la actividad sin afectar a terceros. En caso de ser indispensable dicha afectación, se deberá compensar a los propietarios afectados.

"La zonificación secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"I. En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades; y,

"II. En las zonas que no se determinen de conservación:

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

"b) Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad.

siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;

"2. Se permitirá la densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y,

"3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."



"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."

Conforme a lo expuesto, puede advertirse que **las disposiciones emitidas por el Congreso del Estado de Nuevo León en la ley local impugnada constituyen el desenvolvimiento normativo del modelo de desarrollo urbano determinado por el Congreso de la Unión**, con base en el cual distribuyó las facultades concurrentes que, en materia de asentamientos humanos, comparten los tres órdenes de gobierno, con el objetivo de que en la planeación del desarrollo urbano, así como en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, se cumplieran los principios que orientan esta materia de forma congruente y coordinada.

Lo anterior, máxime que en concordancia con el artículo 11⁴⁸ de la ley general de la materia, los diversos 11 y 88⁴⁹ de la ley local impugnada prevén,

⁴⁸ **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; ..."

⁴⁹ **Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las Normas Oficiales Mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación,



respectivamente, las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos, destacadamente, elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, así como formular, aprobar y administrar zonificación primaria y secundaria del territorio, así como vigilar su cumplimiento.

No obstante, atendiendo a lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, este Tribunal Pleno advierte, de manera específica, la **inconstitucionalidad** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b) y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada, los cuales establecen:

"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.

"Las disposiciones de esta ley tienen por objeto:

" ...

construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, así mismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría antes citada;

"II. Formular, aprobar y administrar la zonificación prevista en los programas de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, los reglamentos en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación y construcción; adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las Normas Oficiales Mexicanas, así como vigilar su cumplimiento; ..."

"Artículo 88. Corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio, mediante una zonificación primaria y una zonificación secundaria.

"Los planes o programas de desarrollo urbano municipal tienen por objeto el ordenamiento territorial y regulación de los procesos de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los asentamientos humanos del territorio municipal, contemplarán, además de lo señalado en el artículo 60 de esta ley, lo siguiente: ..."



"II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio estatal."

"Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: ...

"III. Promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento."

"Artículo 86. Los programas de desarrollo urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.

"...

"II. Los usos y destinos predominantes del suelo por zona o zonificación secundaria, de acuerdo a los criterios siguientes:

"...

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, considerándose igualmente compatibles los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, en cualquier uso de suelo, para zonas urbanizables y no urbanizables; por lo que se deberá promover la mezcla de usos del suelo, procurando integrar las zonas residenciales con usos comerciales, de servicios y los centros de trabajo, para



impedir una expansión física desordenada de los centros de población y buscar una adecuada estructura vial;

"2. Se deberá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;

"3. Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de usos del suelo;

"4. Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad;

"5. En el contenido de este apartado, las autoridades deberán expresar la permisibilidad de usos mixtos en los nuevos fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales sujetos al régimen de propiedad en condominio horizontal, en los términos en lo dispuesto por el número 1, de este inciso c), de esta misma fracción; y,

"6. Las disposiciones para la protección de los derechos de vías y las zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública."

"Artículo 111. La zonificación que se establezca en los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:

" ...

"II. La zonificación secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los planes y programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

" ...

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:



"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;

"2. Se permitirá la densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y,

"3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

Lo anterior es así, pues las porciones normativas destacadas de los preceptos transcritos ocasionan una **vulneración a las competencias del Municipio actor previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal**, por establecer mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad municipal para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbano atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

En efecto, los artículos **86, fracción II, inciso b) y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada que se analiza establecen coincidentemente que al llevarse a cabo la zonificación secundaria en las zonas que no se determinen de conservación, se debe observar, en esencia, lo siguiente:

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

Como se observa, antes de ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, **tales previsiones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al Municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten**, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, con lo cual, prácticamente se obliga al ente municipal a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde, según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal. Acorde con ello, debe declararse la **invalidez** de los artículos **86, fracción II, inciso b)** y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la ley local impugnada.

Lo anterior es así, máxime que, como se destacó, los referidos artículos prevén de manera coincidente tales mandatos para el orden de Gobierno Municipal, sin que pase desapercibido que el artículo 86, fracción II, inciso b), contiene previsiones adicionales en sus numerales 3, 5 y 6; sin embargo, al formar parte del marco normativo que regula la zonificación secundaria en zonas que no se determinen de conservación, la invalidez de dichos numerales deriva de la inconstitucionalidad detectada por este Pleno en los términos señalados en el párrafo anterior.

Por lo que respecta al **artículo 79, fracción III**, de la ley local impugnada, de dicha norma se desprende que en las políticas de movilidad urbana que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos se debe promover la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**.

En términos generales, se advierte que tal precepto establece una directriz para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y



satisfactores urbanos; no obstante, por la porción que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", se traduce en un mandato concreto que obliga a los Municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, el orden de Gobierno Municipal se convierte en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas por el legislador local, lo cual **desconoce la participación real y efectiva que deben tener los Municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.**

Finalmente, este Pleno sostiene que, en el caso, resulta inconstitucional el **artículo 1, párrafo segundo, fracción II**, de la ley local analizada, al determinar la concurrencia en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal, pues ello se ve relacionado con los temas directamente regulados en los citados numerales **86, fracción II, inciso b)** y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, del propio ordenamiento.

Conforme a lo expuesto, lo procedente es, por un lado, reconocer la **validez** de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11 y 88 de la ley local impugnada y, por otro, declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b)** y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de ese mismo ordenamiento.

OCTAVO.—Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo Local relacionadas con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio. Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo. El Municipio actor combate las facultades otorgadas al Ejecutivo del Estado de Nuevo León en relación con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y zonificación del territorio, alegando que ello afecta su autonomía constitucional y lo subordinan a dicho Poder, conforme a lo siguiente:

- En su quinto concepto de invalidez alega que la facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo



urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada).

- En su sexto concepto de invalidez sostiene que la previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno local (artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada).

- En su séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada).

- En su octavo concepto de invalidez considera que la previsión relativa a que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial local viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada).

Los artículos 9, fracción IX, 10, fracción IV, 11, fracción I, 52, 53, fracción IX, 56, penúltimo párrafo y 57, primer párrafo, de la ley local impugnada a que alude el Municipio actor, son del tenor siguiente:

"Artículo 9. Corresponde al gobernador del Estado: ...

"IX. Ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Estado y la inscripción en la Dirección de Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León de los distintos planes, así como de los programas de desarrollo urbano, a solicitud de las autoridades que corresponda."

"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...



"IV. Analizar, verificar y calificar la congruencia y vinculación de los distintos planes y programas que integran el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano, con el propósito de que exista apropiada congruencia, coordinación y ajuste con la planeación estatal y federal, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través del dictamen de congruencia estatal."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

"I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las Normas Oficiales Mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, así mismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la secretaría antes citada."

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado,



guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal."

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

"Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, una vez que las autoridades competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

"II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta pública, en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5 –cinco– días;

"III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3 –tres– días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30 –treinta– a 60 –sesenta– días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en



las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de *Internet*, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano, o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

"Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.

"Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo urbano en un término máximo de 30 –treinta– días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

"V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

"a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas;



del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

"La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien en forma electrónica a través de los sitios *web*.

"De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que serán utilizados, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

"b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5 –cinco– días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse una audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y,

"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30 –treinta– días hábiles, prorrogables a 60 –sesenta– días hábiles, posteriores a la celebración de la



última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios *web*, durante un plazo de 20 –veinte– días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y,

"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.

"Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, el Ayuntamiento, el presidente municipal, la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

"La secretaría procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) los artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90 –noventa– días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspon-



diente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

"Cuando la secretaría realice observaciones al proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, éstas tendrán un plazo de 40 –cuarenta– días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna, se entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá expedir en un término no mayor a 20 –veinte– días hábiles.

"En el caso de que se tramiten diversos planes o programas de desarrollo urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los planes o Programas de Desarrollo Urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley.

"La autoridad que expida los planes o programas de desarrollo urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán



publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

"Artículo 57. Los planes o programas de desarrollo urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30 –treinta– días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezarán a surtir efectos contra terceros."

A. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada). Análisis del quinto concepto de invalidez.

Atendiendo al parámetro constitucional expuesto y a la línea jurisprudencial que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultan **infundados** los argumentos formulados en su quinto concepto de invalidez, donde alega que la facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder, como se explica a continuación:

En primer término, se debe señalar que el artículo 115 de la Constitución Federal, en la parte que interesa a este estudio, dispone lo siguiente:

"Artículo 115. ...

(Reformada, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

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

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



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

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

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

Al respecto, como se adelantó, este Alto Tribunal ha considerado **facultades concurrentes** las contenidas en la fracción V del precepto 115 constitucional. Asimismo, que en dicho precepto **el Constituyente otorgó una mayor participación al Municipio**, sin que se trate de una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de planeación.

Particularmente, las facultades de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a), así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, a que se refiere el inciso d), ambas de la fracción V del artículo 115 constitucional, que **no son de ámbito exclusivo o aislado del Municipio**, pues el propio numeral las sujeta a los lineamientos establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, por lo tanto, **deben guardar congruencia con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno**; ello, sin llegar al extremo de que el Municipio quede a merced de las decisiones del Estado, ya que éstas pudieran ser arbitrarias, de no contar con un control.

Por otra parte, **el Tribunal Pleno ha determinado que es constitucional la inscripción y registro, así como su publicación en los medios de difusión oficial, de los planes y Programas de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial; al igual que la existencia del dictamen de congruencia de los planes y programas municipales respecto de los de distintos niveles de gobierno, emitido por la autoridad competente del Ejecutivo Estatal.**

Como se mencionó, al resolverse la **controversia constitucional 94/2009**, de la que derivaron las jurisprudencias **P./J. 15/2011** y **P./J. 16/2011**, de rubros:



"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL." y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.", respectivamente, se estableció que al ser las materias de desarrollo urbano y asentamientos humanos concurrentes, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que al ejercer sus atribuciones lo deben hacer como lo señala el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **siempre en los términos de las leyes federales y estatales relativas**.

En ese contexto, la **Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial** dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen; ..."

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

"II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios; ..."

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial; ...

"VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de desarrollo urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;



"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal; ...

"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano; y, ..."

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

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

"...

"XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

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

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

"Artículo 44. El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público



de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes; ..."

De lo visto se obtiene que **las entidades federativas tienen como deber ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial; aunado ello, los Municipios deben ajustar su plan o programa de desarrollo urbano a los de niveles superiores.**

Asimismo, se desprende que **el nivel municipal tiene el deber de inscribir dicho instrumento en el Registro Público de la Propiedad, previa consulta a la autoridad competente de la entidad federativa sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste a la planeación estatal y federal,** de manera que el Municipio que registra y publica su programa correspondiente se encuentra autorizado para proceder, en el ámbito de su jurisdicción, al ejercicio de las facultades previstas por la fracción V del artículo 115 constitucional, tales como expedición de licencias o autorizaciones de urbanización, de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación y acciones urbanas.

Además, una vez que el Municipio presenta solicitud de consulta ante la autoridad competente del Estado **sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste del programa municipal respecto de la planeación estatal y federal,** la entidad federativa debe, en el **plazo de noventa días hábiles,** dar respuesta precisa de si existe congruencia y ajuste entre dicho programa municipal y el de aquellos otros órdenes gubernamentales, en la inteligencia de que **si omite pronunciamiento al respecto opera la afirmativa ficta;** en tanto que si la autoridad estatal dictamina desfavorablemente, **deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ente municipal efectúe modificaciones y ajustes.**



De esta manera, **el contenido de tales reglamentaciones será objeto del escrutinio en que la autoridad competente debe basar el dictamen de congruencia del programa municipal frente al del Estado y la Federación en la materia.**

Atendiendo a lo anterior, resulta **infundado el quinto concepto de invalidez** que formula el Municipio actor, donde aduce que la facultad del Ejecutivo Local de ordenar la publicación del plan o programa de desarrollo urbano municipal y zonificación de suelo en el periódico local, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, invade su competencia constitucional, entorpece el proceso de expedición de las normas que integran su orden jurídico municipal en materia de desarrollo urbano y lo subordina al Poder Ejecutivo Estatal, pues **tales previsiones resultan acordes con los mandatos establecidos por el Congreso de la Unión en la ley general de la materia.**

En efecto, **queda a cargo del Municipio**, como punto de partida para el ejercicio de sus facultades constitucionales, **solicitar a la autoridad local competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia** de dichos planes o programas con la planeación estatal y, **posteriormente, solicitar su inscripción** en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, **así como su publicación** en el Periódico Oficial de la entidad federativa e incorporación en el sistema de información territorial y urbano local.

La anterior denominación no es distinta a la establecida por la ley general, sin que se advierta que el legislador local ordene a cargo del Municipio un trámite invasor de las facultades constitucionales, siendo acorde a sus artículos 10, fracciones IV, VII, VIII y XXVI; 11, fracciones I, XII, XIII y XIV; y 44, siendo que este último precepto constriñe la coordinación de las autoridades municipales para que, una vez que el Ayuntamiento apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, consulte a la autoridad local competente sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal, **ello como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.**

En los términos apuntados, las previsiones normativas impugnadas resultan congruentes con lo establecido en la legislación general, rectora en la materia



conforme al precepto 115, fracción V, constitucional, sin que se advierta un trámite que invada las competencias que alega el actor; de manera que lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I y 56, penúltimo párrafo, de la ley local impugnada.

B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local (artículo 52 de la ley local impugnada). Análisis del sexto concepto de invalidez.

Por otra parte, resulta **infundado el sexto concepto de invalidez** del actor, donde sostiene que el artículo 52 de la ley local impugnada invade su competencia y transgrede el diverso 44 de la ley general de la materia, por establecer que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento.

El artículo 52 impugnado por el demandante establece lo siguiente:

"Artículo 52. El Estado a través de la secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50⁵⁰ de esta ley, analizará y verificará que

⁵⁰ **Artículo 50.** El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por:

"I. El programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;

"II. Los programas regionales de desarrollo urbano;

"III. Los programas metropolitanos o de zonas conurbadas;

"IV. Los programas sectoriales;

"V. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;

"VI. Los programas de desarrollo urbano de centros de población; y,

"VII. Los programas parciales.

"Los planes o programas citados en el párrafo anterior se regirán por las disposiciones de esta ley, por las Normas Oficiales Mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y



los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizada, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal; ..."

De lo anterior se advierte que, la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente municipal o de la dependencia municipal**, analizar la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y de los centros de población, así como los programas parciales, con respecto a los distintos niveles de planeación estatal y, en su caso, federal, como requisito previo a su aprobación, publicación en el medio oficial respectivo y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral Local. Lo anterior una vez terminada la consulta pública respectiva, respecto de la cual se deberán analizar los planteamientos y propuestas que, en su caso, se hayan formulado, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o municipal correspondiente.

Atendiendo a los mandatos de la legislación general en estudio, su artículo 10, fracción VII, determina que corresponde a las entidades federativas analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal; y conforme al diverso 44 de ese propio ordenamiento, **en caso de detectar inconsistencias, justificar clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes**.

Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar. ..."



Por su parte, en términos del artículo 11, fracción XII, de la ley general en estudio, corresponde a los Municipios, "**validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**".

En ese sentido, resulta claro que **lo previsto en el artículo 52 impugnado resulta acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general de la materia**, pues en tanto que no concluya definitivamente la etapa de verificación de congruencia que deberá realizar la autoridad local, el ente municipal se ve impedido para ejercer sus atribuciones constitucionales plasmadas en sus planes y programas en materia de desarrollo urbano, al requerir la confirmación del Gobierno Local para su validación, requisito que el Ayuntamiento podrá solicitar y llevar a cabo su divulgación a través de su publicación e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo.

Así, **en la medida en que el Municipio no obtenga tal validación en la calificación de congruencia**, sin atender, en su caso, a las observaciones y propuestas de ajuste que formula la autoridad local en torno a su programa o plan respectivo, es dable concluir que **el ente municipal no se encuentra autorizado para ejercer sus atribuciones constitucionales**, pues las mismas deben resultar congruentes con respecto a los distintos niveles de planeación tanto estatal como, en su caso, federal, cuya verificación queda a cargo del gobierno de la entidad federativa. En esos términos, debe reconocerse la **validez** del artículo 52 de la ley local impugnada.

C. La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada). Análisis del séptimo concepto de invalidez.

Siguiendo con estas ideas, es igualmente **infundado el séptimo concepto de invalidez** que formula el Municipio actor, donde aduce que la previsión



contenida en el artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada, que autoriza al Gobierno Local para calificar que el programa de desarrollo Urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola los artículos 10, fracción VII y 44 de la ley general de la materia, así como la autonomía municipal reconocida en la fracción V, inciso a) y último párrafo del artículo 115 constitucional, traduciéndose en una intromisión del Ejecutivo en los procesos de planeación urbana municipal y generando subordinación del ente municipal, al permitir que objete la legitimidad del proceso de consulta o se califique la validez de las disposiciones de los planes y programas.

El dispositivo impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: ...

"IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta ley."

Ahora bien, los artículos 10, fracción II⁵¹ y 11, fracción XXII,⁵² de la ley general de la materia otorgan facultades a los Estados y Municipios, respectivamente, para que los primeros establezcan normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación; y para que los segundos establezcan mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano.

⁵¹ "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

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

⁵² "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; ..."



Por su parte, el numeral 30 de la referida ley general determina la obligación de las entidades federativas de determinar la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

"Artículo 30. La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la 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."



En esos términos, el artículo 56 de la ley local impugnada regula el procedimiento de consulta pública en torno a la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, en los términos siguientes:

"Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, una vez que las autoridades competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:

"I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o Programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

"II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta pública, en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5 –cinco– días;

"III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3 –tres– días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30 –treinta– a 60 –sesenta– días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de Internet, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan



o programa de desarrollo urbano, o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

"Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o Programa de Desarrollo Urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.

"Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo urbano en un término máximo de 30 –treinta– días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

"V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

"a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.



"La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien en forma electrónica a través de los sitios *web*.

"De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

"b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5 –cinco– días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse un audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y,

"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30 –treinta– días hábiles, prorrogables a 60 –sesenta– días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.



"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios *web*, durante un plazo de 20 –veinte– días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y,

"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.

"Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta ley, el Ayuntamiento, el presidente municipal, la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la dependencia estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

"La secretaría procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) los artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90 –noventa– días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

"Cuando la secretaría realice observaciones al proyecto de plan o programa de desarrollo urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, éstas



tendrán un plazo de 40 –cuarenta– días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna, se entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá expedir en un término no mayor a 20 –veinte– días hábiles.

"En el caso de que se tramiten diversos planes o programas de desarrollo urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.

"Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta ley.

"La autoridad que expida los planes o programas de desarrollo urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

En esos términos, en el procedimiento previsto en la legislación local impugnada se prevé la participación del público en general, siendo que **los**



proyectos o las modificaciones respectivos deberán estar disponibles de manera pública durante un plazo de treinta a sesenta días hábiles, según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría local o de la dependencia municipal competente, así como en sus respectivos portales de *Internet*, a fin de que **los interesados puedan solicitar un ejemplar del proyecto, así como de sus anexos gráficos, y presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren, las cuales deberán estar fundamentados.**

Dentro de ese plazo **se deberán celebrar, al menos, dos audiencias públicas**, la primera con el propósito de presentar el proyecto del plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, objetivos y estrategias planteadas; se responderán preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes, sea verbal o por escrito; la última, con el propósito de recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, sin perjuicio de aquellos que se presenten durante el plazo de la consulta pública o en forma electrónica a través de los sitios *web*.

Además, se prevé que, previo al inicio del proceso de la consulta pública, **la autoridad estatal o municipal competente podrá solicitar la verificación de congruencia** del proyecto del plan o Programa de Desarrollo Urbano o las modificaciones a los vigentes **con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados**, las cuales cuentan con un plazo de treinta días hábiles **para formular por escrito sus observaciones**; y en caso de no contestar, se entenderá que no hay observaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa.

Incluso, una vez concluido el proceso de consulta, la autoridad local competente se encuentra vinculada a verificar la congruencia de los planes y programas de desarrollo urbano respectivos, contando con un plazo de treinta días hábiles, prorrogables a sesenta, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes.



En todo caso, **las modificaciones al proyecto** respectivo deberán fundamentarse, en tanto que éstas **y las respuestas por escrito** a los planteamientos o propuestas improcedentes **estarán en consulta pública** en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios *web*, durante un plazo de veinte días hábiles, **previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.**

Atento a lo anterior, cabe recordar que corresponde a las entidades fedrativas verificar la congruencia del plan o programa de desarrollo urbano municipal con la planeación estatal y federal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y al Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

De esta manera, es claro que el proceso de consulta pública constituye una parte del procedimiento previsto para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano municipal, a través del cual se da participación efectiva de la ciudadanía, en el cual la autoridad local competente tiene la obligación de verificar que se cumpla con la congruencia del proyecto respectivo, dando respuesta a las propuestas y ajustes ciudadanas, para, en su caso, llevar a cabo su modificación, fundando y motivando su determinación.

En ese sentido y siendo acorde con las previsiones de la ley general de la materia, el proceso de consulta ciudadano debe resultar acorde con los distintos niveles de planeación tanto estatal y federal, cuya verificación queda a cargo del gobierno de la entidad, hecho lo cual, para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial local correspondiente, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo. Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada.



D. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial local viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada). Análisis del octavo concepto de invalidez.

Continuando con el análisis de los argumentos desarrollados por el Municipio actor, en su **octavo concepto de invalidez** considera que la previsión contenida en el artículo 57, primer párrafo, de la ley local impugnada, relativa a que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local. El referido precepto establece lo siguiente:

"Artículo 57. Los planes o programas de desarrollo urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30 –treinta– días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezarán a surtir efectos contra terceros."

Lo alegado por el actor resulta **infundado**, toda vez que, como se ha explicado, aun cuando la materia de asentamientos humanos sea concurrente entre los diferentes órdenes de gobierno, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que, al ejercer sus atribuciones, lo deberán hacer como lo establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **en los términos de las leyes federales y estatales relativas.**

La previsión impugnada sujeta la entrada en vigor de los planes y programas de desarrollo urbano a un plazo de treinta días después de su publicación en el Periódico Oficial local, transcurrido el cual deberán ser inscritos dentro de los siguientes treinta días a tal publicación, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Catastral Local.



Al respecto, cabe señalar que la vigencia de una norma general se halla íntimamente ligada a la noción de eficacia jurídica, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica, es decir, a su entrada en vigor. Así, se encuentra vinculada al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro orden jurídico es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación y publicación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con reglas particularmente establecidas.

Si bien es cierto que el efecto inmediato de la vigencia de una norma encuentra sus límites en el principio de irretroactividad, el cual impide su aplicación a situaciones o relaciones jurídicas ya constituidas (creación, modificación o extinción), o a efectos ya producidos (hechos cumplidos o consumados), ninguna restricción existe cuando las consecuencias son posteriores a su vigencia, aun cuando hayan sido generados por una situación jurídica existente; por tanto, su efecto inmediato se presenta lógicamente ante hechos constitutivos o extintivos de situaciones o relaciones jurídicas, producidos con posterioridad al inicio de su vigencia.

Es aplicable a estos razonamientos la tesis de rubro y texto: "IRRETROACTIVIDAD. LAS NORMAS RIGEN EXCLUSIVAMENTE HECHOS ACONTECIDOS A PARTIR DE SU VIGENCIA. Aunque es verdad que es principio general de derecho que toda norma posterior viene a derogar a la anterior, aquélla no puede ejercer efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas establecidas antes de esa vigencia, sino que la norma posterior rige precisa y exclusivamente los hechos acontecidos a partir de su vigencia.". (*Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Segunda Sala, Volúmen CXXXV, Tercera Parte, página 161, con número de registro digital: 264937).

Ahora bien, este Tribunal Pleno observa que la previsión normativa impugnada se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano



y ordenamiento territorial, acorde con la fracción I del artículo 10 de la ley general de la materia.⁵³

Asimismo, la norma impugnada cumple, por un lado, con un objetivo de publicidad para conocimiento del plan o programa respectivo, otorgando un plazo de treinta días para su difusión entre la ciudadanía en general y, por otro, con una regla de oponibilidad frente a terceros respecto a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio Local.

En esos términos, contrario a lo que afirma el Municipio actor, el plazo de treinta días previsto para la entrada en vigor del plan de desarrollo urbano resulta razonable y proporcional para cumplir con los fines cometidos de publicidad, sin que ello limite o subordine en forma alguna el Municipio a los Poderes locales para el ejercicio de sus facultades, pues en todo caso el ordenamiento normativo respectivo adquirirá su eficacia, una vez transcurrido el plazo establecido.

Aunado a ello, la norma impugnada otorga seguridad jurídica, tanto a la administración pública local y municipal como a la ciudadanía en general, en la medida en que, a través de la previsión de un plazo, su efecto inmediato se difiere con motivo del nuevo plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones aprobadas en el ámbito local. En ese sentido, la seguridad jurídica requiere una previsión certera como principio rector, lo cual cumple la norma impugnada al prever un plazo cierto, el cual no resulta ni breve ni excesivo para la difusión pública del instrumento normativo.

Por las razones expuestas, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 57, primer párrafo, de la ley local impugnada.

NOVENO.—Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de

⁵³ "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; ..."



impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local. En su noveno concepto de invalidez el Municipio actor sostiene que los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo y 328, de la ley local impugnada facultan a la citada secretaría para: **1)** expedir normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras; y, **3)** establecer y vigilar el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado; lo que viola las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo, del artículo 105 constitucional, pues rebasan el objeto constitucional del tipo de ordenamiento al que pertenecen, inclusive el delimitado por la ley general de la materia, que es la de sentar las bases normativas, formalidades, principios, procedimientos y requisitos conforme a los cuales los Municipios desarrollarán sus potestades normativas y administrativas.

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

Las normas impugnadas por el actor en este apartado disponen lo siguiente:

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

"LIV. Normas técnicas estatales: son las regulaciones técnicas que expide la secretaría competente en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y que expresan la información, requisitos, especificaciones, procedimientos o metodología que debe utilizarse para la (sic) determinadas obras, peritajes o estudios; ..."



"Artículo 10. Corresponde a la secretaría: ...

"XX. Formular y expedir los programas, lineamientos y normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble, proponer al gobernador del Estado las declaratorias respectivas, así como promover la participación de autoridades federales, estatales, municipales y de los sectores social y privado en la materia;

"XXI. Establecer y vigilar el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del territorio del Estado; ...

"XXVI. Emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras."

"Artículo 50. El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por: ...

"Los planes o programas citados en el párrafo anterior se regirán por las disposiciones de esta ley, por las Normas Oficiales Mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar y emitir los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."

"Artículo 328. Para procurar una mejor planeación del desarrollo urbano, proyectos urbanísticos, que atiendan una mejor convivencia de sus habitantes y para mejorar la seguridad de éstos, la secretaría emitirá las normas, lineamientos o criterios técnicos que tiendan a este fin, mediante normas técnicas estatales.



"Para mejor aplicación y observancia de esta ley, la secretaría expedirá normas técnicas estatales en las materias de: planeación urbana, ordenamiento territorial, impactos urbanos, hidrología, geología, geotecnia, movilidad, diseño de pavimentos, diseño vial, en manejo integral de aguas pluviales, ecotecnias, equipamiento, espacio público, imagen urbana, áreas verdes, y demás que se indiquen expresamente en esta ley, que tendrán por objeto:

"I. Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metodologías, parámetros o límites permisibles que deberán observarse en determinadas obras, peritajes, estudios y demás temas a que se refiere el párrafo anterior;

"II. Conducir los actos de autoridades y particulares a la observancia de estas normas técnicas estatales a fin de que se estandaricen sus procedimientos y acciones urbanísticas que regulan; y,

"III. Encausar las actividades del sector público y privado en un marco de eficiencia y sustentabilidad."

Resulta **infundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que la emisión de normas técnicas estatales por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Nuevo León responde, tal y como establece el objeto de dichas normas, a la necesidad de uniformar y estandarizar los procedimientos y acciones urbanísticas en toda la entidad federativa, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, facultad que deriva directamente de lo dispuesto en la ley general de la materia.

En efecto, de conformidad con el artículo 10, fracciones IX, X, XVIII, XXII y XXIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,⁵⁴ se dispone que las entidades federativas cuentan con competencia para:

⁵⁴ "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

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



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

2) Participar en la **protección del patrimonio natural y cultural**;

3) **Evaluar y dar seguimiento**, en los términos de las leyes locales relativas, **al impacto urbano o regional de obras y proyectos** que generen efectos en el territorio de uno o más Municipios de la entidad federativa de que se trate;

4) **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; y,

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

En ese sentido, **no se advierte afectación alguna a la competencia constitucional del Municipio en torno a las facultades que las disposiciones impugnadas otorgan a la Secretaría de Desarrollo Sustentable Local**, en lo relativo a la regulación técnica del patrimonio cultural inmueble, así como a la planeación urbana y el ordenamiento territorial relacionado con la imagen y estética

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

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

"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; ..."



urbana en la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado pues, como se indicó, ello se encuadra dentro del ámbito de sus atribuciones para regular y evaluar el impacto urbano o regional de obras y proyectos, teniendo en cuenta aspectos técnicos de carácter hidrológico, geológico, geotécnico, entre otros, pues ello busca armonizar, unificar y estandarizar criterios aplicables en toda la entidad federativa, incluso, por razones de seguridad e interés público.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo y 328 de la ley local impugnada.

DÉCIMO.—La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey) viola la autonomía municipal. En su décimo concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual vulnera la facultad municipal para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el Gobierno Local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana, según lo previsto en los artículos 115, fracciones II, párrafo primero, III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal. Asimismo, aduce que ni en la Constitución Federal ni en la Local de Nuevo León, ni en la ley general de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las Legislaturas Locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.

Refiere que de los artículos 157 y 158 de la ley local impugnada se desprenden las facultades del Municipio para: **1)** convenir y acordar con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, la coordinación relacionada con la planeación y programación del desarrollo municipal, así como la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal; y **2)** celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa



con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración. En tanto que el diverso 159 del propio ordenamiento dispone que los Municipios podrán suscribir convenios de coordinación (que son aquellos que tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente); y convenios de asociación con objeto común (que son aquellos en los que las partes se proponen prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo paramunicipal en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en términos del acuerdo que al efecto adopten).

"Artículo 20. El Estado, así como los Municipios crearán organismos de planeación urbana, como instancias técnicas para la planeación integral del territorio estatal, metropolitano o municipal.

"Para los efectos de coordinación y concertación de planes y programas, el Congreso del Estado legislará sobre la creación de un organismo de planeación urbana de la zona metropolitana, respetando las facultades y obligaciones constitucionales otorgadas a los tres niveles de gobierno."

"Décimo. En un plazo de que (sic) no mayor a 12 –doce– meses a la entrada en vigor del presente decreto, el Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, crearán los organismos metropolitanos señalados en esta ley.

"Para tal efecto, remitirán al Congreso del Estado las iniciativas que resulten necesarias, las cuales deberán formularse atendiendo lo señalado en la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y Municipios; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León; Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León; Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y demás leyes aplicables."

Son **fundados** lo argumentos del Municipio actor.



El artículo 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal, de los cuales se duele el Municipio actor, disponen lo siguiente:

"Artículo 115. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

(Adicionado [N. de E. Reformado], D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

"...

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

"Artículo 116. ...



"VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

De lo transcrito se desprende que los Municipios cuentan con la competencia constitucional para, por un lado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; asimismo, pueden celebrar convenio con el Estado al que pertenecen, a efecto de que este último asuma la prestación de sus servicios y funciones públicas, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario y, por otro, que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, **la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.**

Ahora bien, los artículos 31, 32 y 33 de la ley general de la materia⁵⁵ regulan lo relativo a la **constitución de programas metropolitanos y zonas conurbadas, a través de la coordinación de la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas**, atendiendo fundamentalmente a **dos supuestos concretos:**

⁵⁵ "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.



a) Zona metropolitana o conurbada interestatal, la cual comprende dos o más centros de población situados en los territorios de entidades federativas vecinas, la cual se registrará por una **Comisión de Ordenamiento** de carácter permanente, integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como 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; y,

b) Zona metropolitana o conurbada estatal, las cuales se encuentran ubicadas en el territorio de dos o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales para planear de manera conjunta su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Por su parte, el artículo 36 de la ley general de la materia⁵⁶ determina que la regulación para la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se llevará a cabo a través de las siguientes instancias:

"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."

⁵⁶ "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:**



1) Una **Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación**, la cual se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate; tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; sesionará por lo menos trimestralmente; y podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

2) Un **Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano** que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno, así como de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría; sesionará por lo menos trimestralmente y de entre sus integrantes elegirán a quien los presida;

"I. **Una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación**, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

"II. **Un consejo consultivo de desarrollo metropolitano** que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

Dicho consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;

"III. **Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente.** La comisión de ordenamiento metropolitano y el consejo consultivo de desarrollo metropolitano que sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta ley y la legislación estatal aplicable;

"IV. **Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes;** y,

"V. **Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.**"



3) Los mecanismos técnicos a cargo de los Estados y Municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por la ley general de la materia y la legislación estatal aplicable;

4) Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes; y,

5) Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.

En esos términos, este Tribunal Pleno observa que, atendiendo al marco constitucional, así como al establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, **la constitución, planeación y gestión urbana de las zonas metropolitanas o conurbadas se lleva a cabo a través de la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno, y en los términos de las instancias y mecanismos que prevé dicho instrumento normativo, sin que se desprenda habilitación alguna a las entidades federativas para la constitución de organismos que desarrollen de manera exclusiva y excluyente ese tipo facultades.**

En efecto, la circunstancia de que en el orden normativo local se prevea la facultad del Congreso Local para crear un organismo encargado de la planeación urbana de zonas metropolitanas o conurbadas rompe con el sistema de coordinación establecido en la ley general de la materia, siendo que, además, se dejaría de lado la intervención directa del ente municipal en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de desarrollo urbano y gestión de ese tipo de zonas, en violación a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como en el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal.

Aunado a ello, este Pleno observa que la constitución de un organismo encaminado al desarrollo de las competencias constitucionales que corresponden al ente municipal en materia de desarrollo urbano podría constituirse en una autoridad intermedia frente al Municipio con respecto al Gobierno Local, en términos de coordinación y gestión de zonas metropolitanas o conurbadas,



en violación al artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo en cuenta que las normas impugnadas no prevén lineamientos o parámetros en torno a su naturaleza, integración y facultades, pues aun y cuando se otorgue derecho de iniciativa ante el Congreso Local a los Municipios de la entidad federativa, lo cierto es que la definición de tales aspectos queda sujeto a la discusión y deliberación en el seno de dicha autoridad legislativa.

Es aplicable el criterio establecido en la **jurisprudencia P./J. 10/2000**,⁵⁷ emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, registro digital: 192326).

Finalmente, es de hacer notar que el primer párrafo del artículo décimo transitorio impugnado resulta igualmente inconstitucional, en la medida en que establece un plazo que vincula al Municipio actor, para la creación del organismo metropolitano a que se refiere el artículo 20, segundo párrafo, de la propia ley local impugnada, siendo que, como se expresó, ello no encuentra sustento en la ley general que rige a la materia.

Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio de la ley local impugnada.

⁵⁷ De texto: "El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno."



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

El artículo 136, fracción III, inciso a), impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,



"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Es **fundado** el argumento del Municipio actor.

En primer término, se debe mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 31/2010, en sesión de cinco de abril de dos mil once, ha establecido que tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas.

Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población.

Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país.

En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo, incluso, en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad federativa, también lo es que los programas de desarrollo urbano municipal deben ser congruentes con los de ordenamiento ecológico federales y locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de



protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

Lo anterior se encuentra recogido en la **jurisprudencia P./J. 38/2011 (9a.)**, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 288, registro digital: 160856).

Asimismo, se estableció que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, que son paralelas y complementarias:

1) La normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diversos niveles de gobierno; y,

2) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 37/2011 (9a.), de rubro: "PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 298, registro digital: 160790).



Atendiendo a lo expuesto, los artículos 8, fracciones V, VIII y XV, 46, fracción X, y penúltimo y antepenúltimo párrafos, y 77 Bis, fracción IV, de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** disponen, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 8o. Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: ...

"V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local; ...

"VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 Bis 4 de esta ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas; ...

"XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente; ..."

"Artículo 46. Se consideran áreas naturales protegidas: ...

"X. Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; y,

"XI. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

"...

"Asimismo, corresponde a los Municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.

"En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población."



"Artículo 77 Bis. Los pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente: ...

"IV. Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se administrarán por su propietario y se manejarán conforme a la estrategia de manejo definida en el certificado. Cuando dichas áreas se ubiquen dentro del polígono de otras áreas naturales protegidas previamente declarada (sic) como tales por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, la estrategia de manejo observará lo dispuesto en las declaratorias y los programas de manejo correspondientes.

"Asimismo, cuando el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México establezcan un área natural protegida cuya superficie incluya total o parcialmente una o varias áreas destinadas voluntariamente a la conservación, tomarán en consideración las estrategias de manejo determinadas en los certificados que expida la secretaría."

De los preceptos transcritos se advierte claramente que **los Municipios cuentan con facultades para la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, zonas de conservación ecológica municipales, las cuales tienen el carácter de áreas naturales protegidas.**

En ese sentido, la norma impugnada por el actor, al prever que corresponde a los Municipios la determinación de zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica como áreas no urbanizables, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, únicamente por causa de preservación ecológica decretadas por la Federación o el Estado, desconoce y restringe la referida facultad concurrente municipal reconocida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para la creación de áreas naturales protegidas, vulnerando con ello, además, el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, que reconoce expresamente su competencia para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.



En esa medida, lo procedente es declarar la **invalidéz** de la porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;**", contenida en el inciso a) de la fracción III del artículo 136 de la ley local impugnada, la cual, con motivo de ello, deberá leerse: "**a) Por causa de preservación ecológica;**".

DÉCIMO SEGUNDO.—**La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local.** En su vigésimo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376, 382, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de la ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar clausuras y suspensiones de obras que incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, de una autorización judicial previa, lo que vulnera la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial, ya que con ello se impide que ejerza por sí y ante sí sus facultades administrativas y ejecutivas, para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas:

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

Así, sostiene que las normas impugnadas transgreden los principios de división de poderes, supremacía constitucional y de autonomía municipal, en su vertiente de autotutela administrativa, ya que desconocen que el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento o de la administración pública municipal, constituyen un auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía constitucional, siendo que tales previsiones lo colocan en una situación de subordinación frente al Poder Judicial, pues las autoridades administrativas ya no podrán imponer



medidas de seguridad como suspensiones o clausuras, sino sólo cuando sea producto de una resolución judicial.

Los artículos impugnados en este apartado establecen lo siguiente:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5 –cinco– días hábiles, mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura.

"Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que para cada caso correspondan.

"En materia de aplicación, ejecución de medidas cautelares de seguridad y de sanciones los Municipios serán responsables de elaborar los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes."

"Artículo 368. Son medidas cautelares de seguridad las siguientes:

"I. Interrupción inmediata de trabajos cuya ejecución provoque o esté provocando riesgos a la integridad personal o patrimonial de las personas, o a quienes carezcan del permiso correspondiente."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales y judiciales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 375. Serán sanciones administrativas:

"I. La rescisión de convenios;



"II. La demolición o retiro parcial o total de escombros;

"III. La revocación de las licencias, permisos y autorizaciones otorgados;

"IV. El arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y,

"V. El retiro de los anuncios y sus estructuras."

"Artículo 376. Serán sanciones judiciales:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos: ...

"La autoridad judicial competente, a solicitud del Municipio interesado ratificará la medida cautelar de seguridad impuesta por la autoridad municipal en el término de 5 –cinco– días a partir de recibida la solicitud, en todos los casos.

"En el caso de las suspensiones se considerará medida cautelar judicial, y por tanto no es necesario el derecho de audiencia.

"En el caso de las clausuras, se seguirá el procedimiento de juicio ordinario previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León."

Lo alegado por el Municipio actor, en torno a las normas que impugna, resulta **parcialmente fundado**, por lo siguiente:

Este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, analizó el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y



Desarrollo Urbano, y se observó que dicho precepto resultaba inconstitucional,⁵⁸ por violentar la competencia prevista a favor de los Municipios en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, **al subordinar el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización del uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local**, bajo las siguientes consideraciones:

"Este Tribunal Constitucional ha sostenido que el carácter concurrente de la materia de asentamiento humanos no implica que la facultad otorgada al Congreso de la Unión para distribuir competencias entre los distintos órdenes 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. 17/2011,⁵⁹ 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).

⁵⁸ 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", consiste 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.

⁵⁹ 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 (sic) 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 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'."



Atento al precedente citado, este Tribunal Pleno observa que, en el caso, los artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa "***mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura***", 370, en su porción normativa "***y judiciales***", 376, párrafo primero, en su porción normativa "***judiciales***" y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, que impugna el Municipio actor resultan **inconstitucionales**, toda vez que el control judicial que establece el legislador local, afecta su competencia para decretar suspensiones o clausuras como medidas de seguridad, lo cual **subordina su función de tutela administrativa en materia de asentamientos humanos a la decisión de una autoridad distinta que carece de atribuciones constitucionales para intervenir en la vigilancia del uso del suelo.**

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 368, fracción I, 375 y 382, párrafo primero, de la ley local impugnada; y declarar la **invalidéz** de los artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa "***mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura***", 370, en su porción normativa "***y judiciales***", 376, párrafo primero, en su porción normativa "***judiciales***" y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, a fin de que éstos últimos preceptos se lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5 –cinco– días hábiles."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones:



"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y Programas de Desarrollo Urbano;



"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,

"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

DÉCIMO TERCERO.—La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver. En su vigésimo segundo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada, reducen prácticamente todos los plazos previstos en lo que se refiere al ejercicio del Ayuntamiento de sus potestades respecto a la determinación y regulación de los plazos previstos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual, a su parecer, desconoce su competencia constitucional para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden, pues no se consideran las capacidades institucionales ni la complejidad de revisar cada solici-



tud, para efectos de determinar los tiempos de revisión de papelería, trámite, autorización y expedición de licencias.

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

"Artículo 259. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados en el artículo anterior y estando debidamente acompañadas de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar; constituye la factibilidad de uso de suelo: 10 –diez– días hábiles;

"II. Lineamientos generales de diseño urbano: 10 –diez– días hábiles;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo: 20 –veinte– días hábiles;

"IV. Plano de rasantes: 5 –cinco– días hábiles;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción: 20 –veinte– días hábiles;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente: 10 –diez– días hábiles;



"VII. Prórrogas para terminación de obras y reducción de garantías: 15 – quince– días hábiles;

"VIII. Constancia de terminación de obras, y liberación de garantías: 40 – cuarenta– días hábiles; y,

"IX. Municipalización: 10 –diez– días hábiles.

"En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite solicitado en los términos arriba señalados para cada caso y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se considerará negada la solicitud planteada. La resolución negativa deberá ser notificada al interesado en el término de 3 –tres– días hábiles para que en su caso haga uso del derecho de interponer los recursos administrativos presentes en esta ley.

"En los reglamentos municipales u otras disposiciones de carácter general expedidos por el Ayuntamiento correspondiente, podrá establecerse un término menor al señalado en el primer párrafo de este artículo, el cual en ningún caso podrá ser mayor."

"Artículo 305. Las autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones serán expedidas por la autoridad municipal competente y tendrán por objeto aprobar el número, superficie y dimensiones de los lotes resultantes.

"Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán expedidas en el término de 10 –diez– días hábiles contados a partir de que sean satisfechos los requisitos establecidos en el presente capítulo para su obtención, y tendrán una vigencia de 150 –ciento cincuenta– días hábiles a partir de su expedición, para la inscripción del predio correspondiente ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León."



"Artículo 309. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados, estando debidamente acompañados de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

"I. Factibilidad de uso de suelo: 5 –cinco– días hábiles;

"II. Fijación de lineamientos: 5 –cinco días– hábiles;

"III. Licencia de uso de suelo; o su modificación: 10 –diez– días hábiles;

"IV. Licencia de construcción; o su modificación: 10 –diez– días hábiles;

"V. Prórrogas para terminación de obras: 5 –cinco– días hábiles;

"VI. Constancia de terminación de obras: 5 –cinco– días hábiles;

"VII. Proyecto de ventas en condominio, cuando así se requiera y garantía suficiente: 10 –diez– días hábiles;

"VIII. Prórrogas para terminación de obras en condominio y reducción de garantías: 10 –diez– días hábiles;

"IX. Constancia de terminación de obras en condominio y liberación de garantías: 10 –diez– días hábiles; y,

"X. Licencia de uso de edificación: 10 –diez– días hábiles."

"Artículo 319. La autoridad municipal competente, una vez que reciba la solicitud del proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, la revisará y dictaminará en un plazo no mayor de 10 –diez– días hábiles. En el caso de las personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar se dictaminará en un plazo no mayor a 3 –tres– días. Si el dictamen descalifica el proyecto de construcción, se notificará al solicitante para los efectos que establezcan esta ley y demás disposiciones de carácter general expedidas por el



Ayuntamiento. Si el dictamen recomienda autorizar el proyecto de construcción, de inmediato se expedirá la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la ley de hacienda aplicable: ..."

Lo alegado por el Municipio actor, respecto de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley local impugnada, resulta **infundado** pues, como se ha explicado, la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones de los particulares en la materia que se analiza, de ninguna manera incide en el ámbito de la competencia municipal que alega, toda vez que ello se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general de la materia,⁶⁰ cuya última fracción determina la obligación de prever en la legislación los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.

No obstante, **este Tribunal Pleno advierte que el artículo 319 impugnado resulta inconstitucional**, en la medida en que no se limita a establecer un plazo para dar respuesta a una solicitud de proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, sino que **vincula al Municipio actor para que ejerza las facultades que tiene reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitu-**

⁶⁰ "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

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

"XXV. **Establecer en las leyes** y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, **en las cuales se 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; ..."



ción Federal, y emita un **dictamen** en un plazo no mayor a diez días hábiles, y en el caso de personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar, dicho plazo se reduce a no más de tres días.

En efecto, a diferencia del resto de los preceptos impugnados, el artículo 319 incide directamente en la competencia constitucional del ente municipal, pues el legislador local no se limita a establecer un plazo de respuesta, sino que lo obliga a emitir a dar su opinión en torno a la viabilidad de un proyecto de construcción en determinado tiempo establecido por el propio Gobierno Local, y a realizar ciertos actos posteriores en el caso de que el dictamen respectivo resulte favorable para el solicitante, caso en el cual **se obliga al Municipio a expedir la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción.**

Lo anterior, claramente afecta la autonomía del ente municipal, pues como órgano de gobierno, cuenta con la autonomía para decidir cuándo ejercer sus facultades constitucionales y, en su caso, autorizar o no un respectivo proyecto de obra en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano u ordenamiento territorial, siendo que en el caso concreto, el plazo respectivo obliga al Municipio a emitir un **dictamen** y, siendo favorable, se le obliga a expedir la autorización solicitada, lo cual **lo convierte en un mero ejecutor de las reglas establecidas por el legislador local,** vulnerando su competencia constitucional.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309 de la ley local impugnada; y declarar la **invalidez** del artículo 319 del propio ordenamiento.

DÉCIMO CUARTO.—**La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídicas.** En su vigésimo tercer concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la ley local impugnada, establecen para efectos prácticos que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de restantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida (sólo para el proyecto ejecutivo se establece una vigencia



de 4 años), lo cual viola la autonomía municipal, división de poderes y supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local establecía vigencias definidas para todas las autorizaciones. Tales previsiones, a su parecer, generan incertidumbre e inseguridad jurídicas respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización, puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne; no obstante que es un hecho notorio que las condiciones sociales, económicas, culturales, medioambientales, jurídicas y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.

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

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

Los preceptos impugnados por el Municipio actor, establecen lo siguiente:

"Artículo 291. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, estarán vigentes hasta en (sic) tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan."



"Artículo 304. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

"I. En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, no generarán derechos adquiridos y estarán vigentes hasta en (sic) tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan."

"Artículo 313. Las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento.

"En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones."

Los preceptos anteriores establecen los siguientes supuestos en relación con la vigencia de ciertas autorizaciones:

a) La regla general dispone que **las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento** (artículo 313, párrafo primero).

b) **En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta tanto los nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan** (artículo 291, fracción I).

c) **En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos genera-



les de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta tanto los nuevos** planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, **no las contravengan** (artículo 304, fracción I); y

d) **En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas** en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, **deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones.**

Por su parte, el diverso numeral 93, último párrafo, invocado por el Municipio actor, del cual aduce que resulta contradictorio con los preceptos mencionados, dispone lo siguiente:

"Artículo 93. La modificación de los planes o programas de desarrollo urbano podrá realizarse en cualquier tiempo por la autoridad competente, cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

"I. La variación sustancial de las condiciones y circunstancias que le dieron origen;

"II. Cambios en los aspectos financiero, social y político que los vuelva irrealizables u onerosos para la comunidad o a (sic) los particulares;

"III. Surjan alternativas más favorables por condiciones que no existían o se desconocían en el momento de ser aprobados o por nuevas técnicas que determinen que lo planeado resulta contrario al principio de sustentabilidad, esto avalado por los estudios especializados correspondientes realizados por instituciones oficiales reconocidas en la materia;

"IV. Para incluir proyectos urbanísticos estratégicos no previstos en el programa; y,

"V. Cuando sobrevengan circunstancias que impidan su ejecución.



"La modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación."

Este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, pues las normas impugnadas violan el principio de seguridad jurídica, reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, impactando en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el diverso 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la circunstancia de que el legislador local establezca en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, que las autorizaciones relacionadas con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico y el plano de rasantes **"estarán vigentes hasta en (sic) tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan"**, y por su parte, el determinar en el diverso 313 que las autorizaciones referidas **"no tendrán vencimiento"**, **impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos**, lo que se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuadas del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

Aunado a ello, el hecho de que el término de la vigencia de esos instrumentos se haga depender de la contravención del resto de las disposiciones aplicables, con motivo de **"una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas"**, hacen posible que, a través de reformas a leyes, normas técnicas, así como a programas o planes de las entidades federativas o,



incluso, de la Federación, **se dejen sin efectos actos administrativos que el ente municipal realizó legalmente y en ejercicio de sus facultades constitucionales, afectando, en consecuencia, su autonomía constitucional**, en tanto que, a través de las normas impugnadas, se impide al Municipio contar con certeza para ejercer sus atribuciones constitucionales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, toda vez que, con las previsiones impugnadas, ello se hace depender de circunstancias ajenas a su voluntad.

Además, como alega el demandante, los preceptos impugnados entran en contradicción con el artículo 93, último párrafo, que invoca, pues la vigencia indefinida de las autorizaciones, se hace depender de la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano, lo que genera inseguridad jurídica, incluso, a los titulares con derechos adquiridos.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la ley local impugnada.

DÉCIMO QUINTO.—El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional. En su vigésimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor explica que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local que, entre otras cosas, establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características: a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45 %; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o pantanoso; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; h) Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; y, i) Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.



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

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

Así, considera que el cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", cuando antes esa clasificación de área no urbanizable solo debía atender a la "**prevención de riesgos**", lo que, a su parecer, hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes.

El artículo 136 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, establece lo siguiente:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población, en donde las áreas que integran



y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Los argumentos del Municipio actor son **infundados** pues, por un lado, independientemente de que el Congreso Local haya o no contemplado ciertos supuestos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, de ninguna forma con ello se acredita una afectación directa a la competencia que la Constitución Federal le reconoce al Municipio.

En primer término, en cuanto al alegato relativo a que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local,⁶¹ que entre otras cosas establecía la obligación de los

⁶¹ **"Artículo 195.** Los Municipios preverán en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tengan las siguientes características:

"I. Que las pendientes del suelo sean menores al 45 %;

"II. Que el suelo no tenga fallas o fracturas geológicas activas;

"III. Que el suelo no sea susceptible a derrumbes o deslizamientos;

"IV. Que el suelo no sea colapsable, dispersivo, granular suelto, corrosivo o con alto contenido de materia orgánica;



Municipios de prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tuvieran ciertas características, es de destacar que, de conformidad con el artículo 11, fracción XXIV, de la ley general de la materia,⁶² corresponde a los Municipios **promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos**, de manera que, independientemente de que el legislador local haya previsto o no la obligación del Municipio para abarcar ciertos aspectos en materia de resiliencia relacionados con las áreas de reserva de suelo, queda al ámbito municipal el regular esos aspectos, atendiendo a las particularidades que se le presenten, lo cual válidamente puede hacer al momento de formular y ejecutar sus planes o programas de desarrollo urbano de los centros de población.

Por otra parte, si bien el artículo 196, fracción I, de la anterior Ley de Desarrollo Urbano Municipal Local,⁶³ establecía la prohibición del desarrollo de

"V. Que el suelo no sea expansivo, a menos que se mejore la capacidad portante o de resistencia del mismo mediante estabilizaciones mecánicas, físicas y fisicoquímicas, indicadas por un laboratorio de mecánica de suelos, avalado por la autoridad municipal, y/o se retire totalmente el material contaminado que por acción química cause daños personales y materiales;

"VI. Que el suelo no sea inundable o pantanoso, a menos que se ejecuten las obras necesarias de saneamiento;

"VII. Que no se encuentren dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes;

"VIII. Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos;

"IX. Que en el área no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos;

"X. Que el suelo no tenga usos agropecuarios de alta productividad, bancos de material o actividades extractivas en producción;

"XI. Que el área no sea de recarga acuífera;

"XII. Que el área pueda integrarse al área urbana existente mediante la vialidad y el transporte urbano; y,

"XIII. Que el área pueda ser dotada de infraestructura y los servicios públicos de agua potable, drenaje sanitario, energía eléctrica y alumbrado público."

⁶² "Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

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

⁶³ "Artículo 196. Las acciones de crecimiento que se pretendan llevar a cabo en terrenos con pendiente natural, se sujetarán a las siguientes disposiciones:



cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45 % (cuarenta y cinco por ciento), lo cierto es que el diverso 136, fracción III, inciso d), del propio ordenamiento, declara como áreas no urbanizables, precisamente, aquellas zonas con pendientes mayores al 45 % (cuarenta y cinco por ciento).

Finalmente, en relación con el argumento del Municipio actor consistente en que el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, considera como áreas no urbanizables, aquellas zonas "**por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal**"; cuando antes, en el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal,⁶⁴ esa clasificación sólo debía atender a la "**prevención de riesgos**", ello responde a los mandatos contenidos en los artículos 10, fracción XXIV, 11, fracción XXIV y 46 de la ley general de la materia, los cuales disponen:

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: ...

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

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios: ...

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

"I. En terrenos con pendiente natural mayor al 45 % –cuarenta y cinco– queda prohibido el desarrollo de cualquier acción urbana; ..."

⁶⁴ "Artículo 121. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue: ...

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables:

"a) Por causa de preservación ecológica;

"b) Por prevención de riesgo;

"c) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población; y,

"d) Por tener pendientes mayores al 45 %."



"Artículo 46. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar las Normas Oficiales Mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la secretaría o las entidades federativas y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil."

De los preceptos transcritos, se desprende, por un lado, la obligación de las entidades federativas de prevenir y evitar la ocupación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable; y por otro, la **obligación de los Municipios de promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, así como considerar en sus planes o programas de desarrollo urbano las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos, tanto en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, como en los atlas de riesgos para la definición de los usos del suelo, destinos y reservas**, siendo que en el otorgamiento de autorizaciones en materia de construcciones, edificaciones y realización de obras de infraestructura, tanto la Federación, como las entidades federales y **los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y, en su caso, definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil.**

De esta manera, el alegato del Municipio actor relativo a que, conforme a la legislación anterior, era más sencillo atender a la categoría abierta de "**prevención de riesgos**" y que conforme a la legislación que impugna, le resulta más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable "**por altos riesgos no mitigables**", con ello no desvirtúa en forma alguna la obligación que se desprende directamente de la ley general de la materia, en la cual debe realizar un análisis de riesgo y definir las medidas de mitigación respectivas.



Por tanto, en la medida en que el Municipio actor no acredita en este aspecto una afectación a su competencia constitucional en materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada.

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

Asimismo, sostiene que el Congreso Local soslaya que la previsión de una partida presupuestal en el presupuesto de egresos del estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, es una necesidad y obligación jurídica, y no una prerrogativa de ejercicio potestativo, pues acorde con en el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, "**a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**", entre otras. Por tanto, concluye que si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el prever una partida presupuestal para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de de-



sarrollo urbano, desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional.

Ahora bien, el artículo 42 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, dispone lo siguiente:

"Artículo 42. Los Municipios podrán constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado.

"Los fondos e instrumentos a que alude el párrafo anterior podrán dirigirse a:

"I. Apoyar, mediante garantías o avales, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos municipales;

"II. Apoyar o complementar a los Municipios o a los organismos o asociaciones intermunicipales, mediante el financiamiento correspondiente, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos de interés metropolitano, así como de los proyectos, información, investigación, consultoría, capacitación, divulgación y asistencia técnica necesarios; y,

"III. Apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria.

"Asimismo, mediante el diseño y operación de instrumentos financieros, se podrá promover una red de fondos de inversión metropolitana, que integre alianzas estratégicas con organismos empresariales, gobiernos, instituciones financieras, inversionistas privados nacionales y extranjeros, y que permita multiplicar los recursos de inversión para el desarrollo metropolitano.

"Los convenios de asociación intermunicipal establecerán las reglas particulares para la integración y operación de dichos fondos, así como para la gestión común de las acciones, obras y servicios de interés metropolitano.



"Con independencia de que se suscriban o no convenios de asociación intermunicipal entre los Municipios que conforman una zona metropolitana, el Ejecutivo del Estado podrá incluir en el presupuesto de egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la ley de egresos respectiva.

"Los recursos de la partida señalada en el párrafo segundo y el párrafo anterior, se destinarán a proyectos de alcance metropolitano, que pueden incluir estudios, planes evaluaciones, programas, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso o para complementar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución.

"Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser viables y sustentables."

Del artículo que precede se desprende que, a través de celebración de convenios de asociación, los Municipios podrán, a través de la celebración de convenios de asociación, constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, **lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado;** además de que, con independencia de que los Municipios celebren ese tipo de convenio, **el Ejecutivo Local podrá incluir en el presupuesto de egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano,** siendo que corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la Ley de Egresos respectiva.

Ahora bien, el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, dispone lo siguiente:

"Artículo 27. ...



"...

(Reformado, D.O.F. 6 de enero de 1992)

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

Es **infundado** lo alegado por el Municipio actor, pues contrario a lo que afirma, no existe obligación constitucional del Gobierno Local para establecer una partida que financie proyectos de alcance metropolitano pues, atendiendo al marco general que se analiza, para llevar a cabo ese tipo de proyecto, se requiere el acuerdo de los tres órdenes de gobierno, en el cual, precisamente, determinen el reconocimiento e integración de una zona metropolitana y la forma de llevar su gestión; y por otro, la disponibilidad presupuestal para llevarla a cabo.

En efecto, el artículo 101, fracción II, de la ley general de la materia⁶⁵ dispone que la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demar-

⁶⁵ **Artículo 101.** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para:

"I. La aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o zona metropolitana;



caciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para el establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, así como **de conurbación o zona metropolitana**.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 33 de la ley general de la materia,⁶⁶ **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, se regulan por la legislación local** y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, los cuales planearán de manera coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Por su parte, el artículo 36, fracción V, del mismo ordenamiento⁶⁷ determina que para **la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se deberán prever los mecanismos o fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas, entre otros, el fondo metropolitano**.

De esta forma, la posibilidad de constitución de zonas metropolitanas o conurbadas se hace depender, por un lado, de la **disponibilidad presupuestaria de cada orden de gobierno** y, por otro, del **convenio de coordinación que al efecto se celebre**, en el que se acuerde la forma y términos en que se integrará un fondo metropolitano para su gestión, siendo que en los planes y programas municipales emitidos al efecto, se deberán establecer los objetivos y

"II. El establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, de conurbación o zona metropolitana; ..."

⁶⁶ "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."

⁶⁷ "Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

"La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes: ...

"V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano."



estrategias para los diferentes temas o materias, priorizando aquellos que sean de interés metropolitano, acorde con las previsiones del artículo 37 de la ley general de la materia.⁶⁸

Lo anterior es así, máxime que el artículo 42 impugnado reconoce que los **Municipios de la entidad federativa pueden constituir fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano**, incluso, garantías o avales, así como programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria,

⁶⁸ **Artículo 37.** Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:

"I. Congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

"II. Un diagnóstico integral que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo;

"III. Estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana o conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio;

"IV. La delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, que considere estimaciones técnicas del crecimiento;

"V. Las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva;

"VI. Las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, Mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano;

"VII. Las acciones y las previsiones de inversión para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada;

"VIII. Las acciones de movilidad, incluyendo los medios de transporte público masivo, los sistemas no motorizados y aquellos de bajo impacto ambiental;

"IX. Las previsiones y acciones para mejorar las condiciones ambientales y el manejo integral de agua;

"X. Las previsiones y acciones prioritarias para conservar, proteger, acrecentar y mejorar el espacio público;

"XI. Las estrategias para la conservación y el mejoramiento de la imagen urbana y del patrimonio natural y cultural;

"XII. Las estrategias de seguridad, prevención del riesgo y resiliencia; y,

"XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la zona metropolitana o conurbación.

"Adicionalmente, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta ley."



de donde resulta una potestad municipal para la constitución y gestión de zonas metropolitanas.

Ello, en consonancia con lo dispuesto por el diverso numeral 60, fracción VII, de la ley local impugnada, en el que se dispone que los planes y programas incluidos en el sistema estatal de planeación deberán estructurarse y contener, entre otras cosas, **los mecanismos de instrumentación financiera a utilizarse para sufragar las obras, acciones e inversiones propuestas en el plan o programa, conforme a las disposiciones fiscales y presupuestales aplicables.**

Asimismo, el artículo 96, cuarto párrafo, de la ley citada, dispone que **los mecanismos financieros y fiscales atenderán a las prioridades que establezcan los planes de desarrollo urbano,** y podrán dirigirse, entre otros, para apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para lograr zonas metropolitanas o conurbaciones más organizadas y compactas, y para atender las distintas necesidades del desarrollo urbano.

Por su parte, el diverso 97 del mismo ordenamiento determina que todas las acciones, inversiones y obras relativas al aprovechamiento del territorio que realicen el Estado y los Municipios deberán sujetarse a lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, siendo que **sin este requisito la autoridad competente no podrá otorgar la autorización presupuestal o de financiamiento o las autorizaciones administrativas para efectuarlas.** Para tal efecto, la solicitud presupuestal correspondiente deberá incluir una exposición de la relación entre las acciones, inversiones y obras de que se trate con fundamento en los objetivos y metas de los planes de desarrollo urbano.

En esos términos, se observa que el **legislador local estableció reglas para el financiamiento y gestión de zonas metropolitanas o conurbadas de la entidad federativa, ajustándose a los parámetros establecidos en la ley general de la materia,** reconociendo que el ente municipal cuenta con la competencia para su constitución y financiamiento, siempre que exista disponibilidad presupuestal y el acuerdo de coordinación celebrado con los diferentes órdenes de gobierno, lo cual puede tener sustento, incluso, con una partida presupuestal incorporada en el Presupuesto de Egresos del Estado, dirigida, precisamente, a financiar proyectos de alcance metropolitano.



Con las consideraciones anteriores no se pretende desconocer la importancia de garantizar el financiamiento de zonas metropolitanas o conurbadas. El artículo 27 de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, prevé la obligación de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos "a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población"; y en sintonía con este mandato de optimización, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de asentamientos humanos que establecería la competencia entre los distintos órdenes, "con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución". Cumpliendo este mandato, la ley general de la materia estableció la concurrencia entre los distintos órdenes para la constitución, financiamiento y gestión de zonas metropolitanas, sin embargo, ello se encuentra sujeto a los diversos objetivos, estrategias y proyectos para su desarrollo integral, atendiendo, sobre todo, a la disponibilidad presupuestal de cada orden de gobierno.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada.

DÉCIMO SÉPTIMO.—Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria. En este considerando se analizan los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno que formula el Municipio actor, los cuales se relacionan con diversas previsiones contenidas en la ley local impugnada relativas a la cesión de áreas municipales y el área libre complementaria, conforme a lo siguiente:

- En su décimo sexto concepto de invalidez alega que las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada);

- En su décimo séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión relativa al "área libre complementaria" viola la competencia municipal en la presta-



ción de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada);

- En su décimo octavo concepto de invalidez sostiene que la previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada); y,

- En su décimo noveno concepto de invalidez considera que la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídicas en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada).

Los artículos impugnados por el Municipio actor, establecen lo que se transcribe a continuación, resaltando las porciones normativas a que alude el demandante de manera específica:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 % –diecisiete– por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000 –cinco mil– metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000 –cinco mil– metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3 –tres– meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley;



"...

"Las construcciones y edificaciones de tipo mixto que se desarrollen en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, cederán en forma proporcional el 17 % –diecisiete– por ciento del área libre de afectaciones, o 22 –veintidós– metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público.

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines.

"Las áreas de cesión para destinos, serán transmitidas al Municipio al momento de inscribir en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León el régimen de condominio correspondiente.

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre comple-



mentaria a razón del 8 % –ocho– por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212 de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley."

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas, lagunas y jardines; ..."

A. Las provisiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada). Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.



En su **décimo sexto concepto de invalidez** el Municipio actor menciona que el artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada establecen que la cesión de áreas municipales deberá realizarse por una sola ocasión y no podrá exigirse cesión adicional a la realizada con la acción de crecimiento previamente autorizada, y que en la densificación en fraccionamientos autorizados que incluya el cambio de uso de suelo diferentes al habitacional, no será exigible área de cesión municipal, lo que vulnera los principios consagrados en los artículos 115, fracción IV, inciso a) y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal pues, a su parecer, desconocen la prerrogativa constitucional consistente en que la hacienda pública municipal se formará de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y que, en todo caso, percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; puesto que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Sostiene que de conformidad con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, es responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna (salvo las autorizadas constitucionalmente), las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones que garanticen que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a las vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población; así como establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.



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

Este Tribunal Pleno considera, por un parte, **infundados** los alegatos del Municipio actor en lo que se refiere al párrafo octavo del artículo 210 impugnado; y por otra, **fundados**, respecto a las impugnaciones que hace en torno al párrafo noveno del citado numeral.

En primer término, el octavo párrafo del referido artículo 210 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, establece lo siguiente:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y



equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"La cesión a la que se refiere el presente artículo sólo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada."

En torno al precepto que antecede, resultan **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, toda vez que de la revisión del marco constitucional y general establecido por el Congreso de la Unión, el legislador local, en este aspecto, estableció las previsiones necesarias para cumplir acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, sin que se advierta una afectación o restricción a las facultades que corresponden al orden de Gobierno Municipal.

En efecto, los artículos 57 y 76 de la ley general de la materia, disponen lo siguiente:

"Artículo 57. La legislación local en la materia, deberá contener las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales en localización, superficie y proporción adecuadas, así como, para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la movilidad y el desarrollo de infraestructura.

"Asimismo se deberá establecer la obligación de las autoridades municipales de asegurarse, previamente, a la expedición de las autorizaciones para el uso, edificación o aprovechamiento urbano, del cumplimiento de las leyes estatales y federales, así como, de las normas para el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, en particular, las afectaciones y destinos para construcción de infraestructura vial, equipamientos y otros servicios de carácter urbano y metropolitano de carácter público.



"Para acciones urbanísticas que impliquen la expansión del área urbana, para el fraccionamiento de terrenos o para la subdivisión o parcelación de la tierra, las autoridades locales deberán asegurarse de que existe congruencia con las normas de zonificación y planeación urbana vigentes, la viabilidad y factibilidad para brindar los servicios públicos y extender o ampliar las redes de agua, drenaje, energía, alumbrado público y el manejo de desechos sólidos de manera segura y sustentable, sin afectar los asentamientos colindantes, sin ocupar áreas de riesgo o no urbanizables y garantizando la suficiencia financiera para brindar los servicios públicos que se generen."

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

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

De los artículos anteriores se desprende que las Legislaturas Locales tienen el deber de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, en favor, entre otros, de los Municipios, en localización, superficie y proporción adecuadas, así como para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos; aunado a ello, deben garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, **por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación.**

Por su parte, del artículo 210 impugnado, se advierte que las áreas de cesión municipal son aquellas superficies de suelo que deben cederse gratuitamente al Municipio para destinos y equipamiento urbano público, por quienes



lleven a cabo las acciones de crecimiento urbano señaladas en dicho precepto, sin condición, reserva o limitación alguna.

Asimismo, se determina que las áreas de cesión municipal serán clasificadas conforme al artículo 143 de la ley local impugnada,⁶⁹ como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas, estableciéndose como restricción que, por lo menos, **el 30 %** (treinta por ciento) **deberán ser jardines.**

En esos términos, si bien es cierto que el legislador local estableció restricciones para efectuar una segunda cesión de área municipal, también lo es que dicha cesión tiene lugar con motivo de densificaciones urbanas previamente autorizadas; de donde se desprende una relación entre el trámite de la cesión de área municipal y el crecimiento urbano respectivo.

Ello es así, pues la cesión de área municipal responde a un crecimiento poblacional en un área determinada, acorde con estudios técnicos específicos, de los cuales se desprenda su factibilidad y sustentabilidad para garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante, así como la debida prestación de los servicios públicos.

En ese orden, se observa que la norma impugnada, cumple con el mandato previsto en la ley general de la materia, consistente en **garantizar que se efec-**

⁶⁹ Artículo 143. Los destinos de equipamiento urbano, se clasifican en **espacios abiertos y/o áreas verdes, equipamiento e infraestructura.**

"Los **espacios abiertos y/o áreas verdes se clasifican** a su vez en:

"I. Parques y/o espacios abiertos:

"a) Parques nacionales;
"b) Parques estatales y regionales;
"c) Parques metropolitanos;
"d) Parques comunitarios;
"e) Parques vecinales o de barrio;
"f) Corredores sustentables;
"g) Plazas, explanadas;
"h) Especiales; y,
"i) Otros

"III (sic). **Jardines, parques públicos y otras áreas preservación ecológica;**

"IV. **Presas, estanques, lagos y lagunas;** y,

"IV (sic). **Ríos, arroyos, veneros, escurrimientos.**"



túen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población, siendo que, para llevar a cabo donaciones o cesiones adicionales, la norma impugnada prevé que ello dependerá, en todo caso, de **una acción de crecimiento urbano previamente autorizada**.

Ahora, al artículo 210, en su párrafo noveno, dispone lo siguiente:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión."

En relación con dicho precepto, este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que dicha previsión, al establecer que en las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión, ello conforme a lo expuesto, **frustra el objetivo relativo a la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público** en términos de la ley general de la materia; y en segundo lugar, **se desatiende el mandato consistente en que las leyes locales deben garantizar que se efectúen las cesiones correspondientes de espacios públicos en proporción adecuada**, pues se impide al Municipio obtener las superficies necesarias para crear y adecuar espacios públicos ante una acción de densificación y un cambio de uso de suelo distinto al habitacional, todo lo cual incide negativamente en el ámbito de competencia que le confiere el artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del párrafo octavo del artículo 210, de la ley local impugnada; y declarar la **invalidéz** del párrafo noveno de ese mismo precepto.



B. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada). Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.

Ahora bien, en su **décimo séptimo concepto de invalidez**, el Municipio actor alega que el artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece que, en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8 % sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos; regla que considera no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación; por lo que, a su parecer, ello resulta violatorio de los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado, artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece lo que se transcribe a continuación:

"Artículo 210. ...

"En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8 % –ocho– por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas."

Dicho lo anterior, el Municipio actor sostiene que la previsión que impugna conlleva que el Municipio no se encuentre en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos que le corresponden por lo siguiente:



1. El "área libre complementaria" no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios, ya que el dominio sobre el mismo se mantiene en el desarrollador, de tal manera que no es auténticamente un espacio público del que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos;**

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

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

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

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

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

7. Se dificulta e impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente, no obstante que su creación constituye una



causa de utilidad pública y un aspecto que debe fomentarse para cumplir con los principios de política pública que se enumeran en el artículo 4 de la ley general de la materia.

Son **infundados** los argumentos del Municipio actor en este aspecto, toda vez que el "**área libre complementaria**" establecida por el legislador local, únicamente se prevé con motivo de **densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones**, lo cual implica el desarrollo de obras e infraestructura dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, **sin que ello abarque nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación**.

Bajo esa lógica, precisamente el legislador local estableció que el "área libre complementaria" no cuenta para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV, indicando que será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas, pudiendo ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público, **todo ello dentro del área urbana objeto de densificación previamente autorizado**.

En ese sentido, consideró conveniente, atendiendo a las factibilidades de las obras desarrolladas en un fraccionamiento, que el área libre complementaria fuera razón del 8 % (ocho por ciento) sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos.

Así, no se advierte afectación alguna a la competencia del Municipio actor, cuando alega que la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; pues como se explicó, el "área libre complementaria" prevista en la ley local impugnada, no entra dentro de las cesiones de áreas municipales nuevas o adicionales, sino que en "**densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones**", de manera que ello no restringe en forma alguna sus atribuciones para desarrollar sus planes o programas municipales de desarrollo urbano relacionados con la creación de espacio público, las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales; ni mucho



menos se le impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo séptimo concepto de invalidez que formula el Municipio actor, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada.

C. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada). Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.

Continuando con el análisis de las alegaciones del demandante en este considerando, en su **décimo octavo concepto de invalidez**, explica que los artículos 210, párrafos cuarto y sexto⁷⁰ y 250, fracción I,⁷¹ de la ley local impugnada, establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas, jardines "y lagunas", con la única restricción que por lo menos el 30 % deberán ser jardines; lo cual en determinado caso permitiría que 70 % de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual, a su parecer, viola los artículos 115, fracciones III, inciso g) y IV, inciso a) y párrafo segundo, V, último párrafo y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII y 76, párrafo segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en zonas inundables o de riesgos. Así, afirma que no se satisfacen los principios que orientan la política

⁷⁰ "Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

"El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines."

⁷¹ "Artículo 250. **El espacio público producto de cesión municipal** conforme al artículo 210 de esta ley, **será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.**

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas, lagunas y jardines; ..."



pública adoptada en la referida ley general para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

Es **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que las previsiones relativas a que las áreas de cesión municipal podrán ser destinada a "lagunas", escapan del marco previsto en la ley general de la materia.

En efecto, los artículos 74, párrafo tercero, fracción IV; 75, fracciones V y VI; y 76 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, establecen lo siguiente:

"Artículo 74. ...

"Los planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano incluirán los aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, contemplando la participación social efectiva a través de la consulta, la opinión y la deliberación con las personas y sus organizaciones e instituciones, para determinar las prioridades y los proyectos sobre espacio público y para dar seguimiento a la ejecución de obras, la evaluación de los programas y la operación y funcionamiento de dichos espacios y entre otras acciones, las siguientes: ...

"IV. Definir la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social en cada barrio con relación a la función que tendrán y a la ubicación de los beneficiarios, como centros docentes y de salud, espacios públicos para la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento, respetando las normas y lineamientos vigentes; y ..."

"Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: ...

"V. Se procurará mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura, tomando como base de cálculo las normas nacionales en la materia;



"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso."

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

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

De los preceptos que anteceden se desprende que con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público:

a) Los Municipios cuentan con la facultad de definir, en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social, como son las **zonas verdes destinadas a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento;**

b) Se debe procurar mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura; siendo que **los espacios públicos originalmente destinados a zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso;** y,

c) Las leyes locales deben establecer que disposiciones a través de las cuales **los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos,** las que **no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar**



condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano.

En esos términos, resulta claro que la previsión relativa a que las áreas de cesión municipal puedan ser destinadas como "**lagunas**", rompe el esquema previsto por la ley general de la materia, pues ello **implica que una parte de la cesión o donación a favor del Municipio se destine a un área residual, una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas con relación al promedio del fraccionamiento o conjunto urbano.**

Asimismo, al considerar el legislador local que las áreas verdes que contemple un área de cesión municipal puedan ser destinadas a "lagunas", **se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, previsto en el la fracción VII del artículo 4 de la ley general de la materia,**⁷² el cual se traduce en la **obligación de los tres ordenes de gobierno de crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos,** para una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Lo anterior, en relación con la competencia constitucional reconocida al ente municipal para la prestación y cumplimiento de las funciones y servicios públicos que tiene a su cargo, de conformidad con el artículo 115, fracciones III y IV, de la Constitución Federal.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidéz** de las porciones normativas "**y lagunas**", contenidas en los párrafos cuarto y sexto del artículo 210, así como la diversa "**lagunas**", contenida en la fracción I del artículo 250, ambos de la ley local impugnada; de manera que tales preceptos, en esas partes, deberán leerse como sigue:

⁷² 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; ..."



"Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

"...

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines."

D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines, viola los principios de certeza y seguridad jurídicas en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada). Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.

Finalmente, en su **décimo noveno concepto de invalidez**, el Municipio demandante manifiesta que los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada, establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines, a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado; sin embargo, considera que la ambigüedad de tales preceptos impiden afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio; esto es, no se genera certeza para determinar con precisión si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación



de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado. Aunado a ello, indica que esa obligación se limita a ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial, lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, y que con ello se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g) y IV, inciso a) y párrafo segundo y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.

Los artículos impugnados por el Municipio actor en estos aspectos, se transcriben como sigue:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 % –diecisiete– por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000 –cinco mil– metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000 –cinco mil– metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3 –tres– meses; y se diferirá esta obligación conforme al artículo 234 de esta ley."

"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: ...

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente con-



forme a lo dispuesto por el artículo 212⁷³ de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley."

"Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos."

Son **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, **toda vez que no se advierte que los preceptos que impugna afecten o restrinjan en forma alguna su competencia constitucional**, aunado a que de su sola lectura conjunta, sistemática y teleológica de los numerales que refiere, se desprende que la obligación de ceder áreas municipales en parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado, corresponde, precisamente como menciona el demandante, **a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado.**

⁷³ "Artículo 212. En construcciones para nuevas edificaciones en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, se deberá ceder una superficie a favor del Municipio conforme a lo siguiente:

"I. Los predios habitacionales unifamiliares, cederán el 17 % –diecisiete– por ciento del área libre de afectaciones, o 22–veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"En el caso de habitación unifamiliar o que la cesión del área no sea mayor de 300 –trescientos – metros cuadrados, podrá hacerse la cesión o el pago correspondiente;

"II. Los predios habitacionales multifamiliares, cederán el 17 % –diecisiete– por ciento del área libre de afectaciones, o 22 –veintidós– metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor;

"III. Los predios no habitacionales cederán o pagarán el 7% –siete– por ciento del área libre de afectaciones;

"IV. Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley; y,

"V. Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley.

"Cuando se opte por el pago, se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá vigencia de tres meses.

"Tratándose de cesión, esta deberá ser destinada para la formación de áreas verdes, equipamiento urbano público y reservas territoriales; en el caso de pago en efectivo, este deberá ser destinado a la adquisición de áreas verdes.

"La violación a lo dispuesto en este precepto será sancionada de conformidad con lo establecido en el artículo 50, fracción XXII, y demás aplicables de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León."



Si bien es cierto que el artículo 230, en su fracción III, determina que "**los predios**" sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, "**deberán ceder**" al Municipio el área municipal correspondiente conforme lo disponen los artículos 212 y 234 de la ley local impugnada, lo cierto es que ello no lleva a generar inseguridad jurídica alguna a sus destinatarios, puesto resulta claro que la obligación de ceder el área municipal respectiva, corre a cargo del **titular del predio sujeto a parcelación que se ubique fuera de fraccionamientos autorizados**, quien en su caso deberá solicitar la autorización para la subdivisión o parcelación respectiva.

Por otra parte, el artículo 210, fracción X, de la ley local impugnada, establece, dos supuestos claramente diferenciados:

a) En predios de cinco mil metros cuadrados o más, se deberá ceder el 17 % (diecisiete por ciento), menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación;

b) En predios menores a cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones del Municipio, se podrá hacer cesión o el pago correspondiente, tomando en cuenta el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de tres meses; y difiriéndose esa obligación conforme al artículo 234, esto es, hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio.

De manera que no existe la falta de certeza o seguridad jurídicas que alega el demandante en torno a las disposiciones normativas que impugna; siendo que este Tribunal Pleno no advierte afectación alguna a su competencia constitucional con tales previsiones.

Ahora bien, en cuanto a que tales preceptos únicamente se refieren a la cesión de áreas municipales respecto de predios con uso de suelo habitacional, excluyendo los de uso comercial, de servicios e industrial, resulta igualmente **infundado** que ello afecte su competencia reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal, máxime que lo que impugna se encuentra comprendido



en el artículo 212, en sus fracciones IV y V, de la propia ley local impugnada, los cuales disponen, por una parte, que "**Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta ley**" y "**Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta ley**".

De esta manera, la cesión de áreas municipales que alega el Municipio no se restringe a los predios habitacionales, sino también a aquellos que tengan usos de suelo mixtos y, en todo caso, respecto a las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se deberá estar a las reglas de cesión que dispone el referido artículo 210, cuyas fracciones III y IV, contemplan lo relativo a fraccionamientos comerciales y de servicios, así como de parques industriales, respectivamente, en los términos siguientes:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: ...

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios: el 7 % –siete– por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, plazas y similares;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales: el 7 % –siete– por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de áreas verdes y deportivas dentro del propio fraccionamiento; ...

"En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público."

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo noveno concepto de invalidez que formula el actor, lo procedente es



reconocer la **validez** de los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada.

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

Al respecto, menciona que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local,⁷⁴ establecía que el titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado público, recolección de basura y mantenimiento de la arborización hasta la fecha de la recepción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.

⁷⁴ "Artículo 205. El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...

"IV. Cumplir con la obligación de terminar la construcción de las obras de urbanización, otorgando al Municipio la garantía hipotecaria o fianza suficiente la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, misma que será liberada al cumplirse las obligaciones respectivas; ..."



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

Las normas a que alude el Municipio actor, artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b) y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, establecen lo siguiente:

"Artículo 208. Quienes lleven a cabo alguno de los fraccionamientos señalados en las fracciones I al V del artículo 206⁷⁵ de esta ley, estarán obligados a realizar las siguientes obras de urbanización: ...

"V. El alumbrado público, el cual deberá contar con un sistema ahorrador de energía y ser conforme a las especificaciones municipales;

"...

"XIV. Las obras de urbanización mencionadas anteriormente, deberán ejecutarse conforme al proyecto ejecutivo urbanístico y calendario de obra que se acuerde con la autoridad municipal, y no podrá excederse de cinco años a partir de la fecha de autorización, pudiéndose solicitar una prórroga para su cumplimiento; y ..."

"Artículo 214. El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: ...

⁷⁵ **Artículo 206.** El fraccionamiento y la urbanización del suelo deberán cumplir con lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial aplicables, además de lo que determinen las disposiciones de carácter general que expida la autoridad municipal correspondiente.

"Para los efectos de esta ley los fraccionamientos se clasifican en:

"I. Fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata;

"II. Fraccionamientos habitacionales de urbanización progresiva;

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios;

"IV. Fraccionamientos o parques industriales;

"V. Fraccionamientos funerarios o cementerios; ..."



"VI. Cubrir los gastos de los servicios públicos municipales, en los siguientes términos:

"a) El alumbrado público y la recolección de basura, hasta por 6 –seis– meses después de la inscripción del proyecto de ventas, en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.

"El titular del fraccionamiento autorizado deberá presentar al Municipio correspondiente, el proyecto de ventas debidamente inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León y la autoridad municipal competente, en el término máximo de 5 días hábiles posteriores, expedirá y entregará al titular, la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio del alumbrado público y la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio de recolección de basura, donde les informa de la fecha en que la factura correspondiente será elaborada con cargo al Municipio, la cual será a los 6 meses posteriores a la fecha de inscripción mencionada; y,

"b) Los servicios de agua potable, drenaje sanitario y electricidad de los equipamientos, mantenimiento de la arborización y vigilancia, hasta la municipalización del fraccionamiento."

"Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas: ...

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;

"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;



"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y,

"IX. Municipalización."

"Artículo 287. Las resoluciones que emita la autoridad municipal competente en las diferentes etapas dentro del procedimiento para el desarrollo de un fraccionamiento, autorizarán a los desarrolladores a: ...

"IV. En el caso de la autorización del proyecto de ventas o enajenación: después de la inscripción del plano, y el acuerdo en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, establecer relaciones con terceros con el propósito de transmitir la propiedad de los diferentes lotes que componen el fraccionamiento; y,

"V. En el caso de la constancia de terminación de obras y el levantamiento del acta correspondiente: tendrán como consecuencia la liberación de las garantías otorgadas y de los compromisos contraídos a cargo del desarrollador; subsistiendo sólo las garantías necesarias contra vicios ocultos de pavimento, cordones, banquetas y drenaje pluvial por un periodo de 3 –tres– años."

Es **infundado** lo que hace valer el Municipio actor, pues el hecho de que el legislador local disponga que el costo financiero de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura, en tratándose de fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata, pasará al Municipio seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, **no implica en forma alguna que se vulnere su competencia constitucional**, ni que el legislador local se arrogue la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta o la forma en que el Municipio debe administrar los servicios públicos de su competencia.

Ello es así, pues en los artículos 271 y 272 de la ley local impugnada se establece como potestad del Municipio la aprobación del proyecto de ventas



respectivo, disposición que reconoce la posibilidad de que puede ser aprobado aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos. Dichos dispositivos establecen lo siguiente:

"Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas:

"I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; constituye la factibilidad de uso de suelo;

"II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

"III. Proyecto urbanístico o su modificación; constituye la licencia de uso de suelo;

"IV. Plano de rasantes;

"V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción;

"VI. Autorización de proyecto de ventas y garantía suficiente;

"VII. Prórrogas para terminación de obras;

"VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y,

"IX. Municipalización."

"Artículo 271. Aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, la autoridad municipal podrá autorizar el proyecto de ventas, para la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, siempre y cuando se cuente con el Proyecto Ejecutivo Urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, y haya cumplido con:



"I. La transmisión de las áreas destinadas a vías, servicios y demás funciones públicas, según lo establece esta ley y la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; y,

"II. El otorgamiento de la garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20 %. La duración de esta garantía, será conforme al programa de obras por ejecutar.

"Se consideran fiscales los créditos a favor del Municipio derivados del incumplimiento de obligaciones referentes a la realización de obras o infraestructuras de urbanización e instalaciones de servicios públicos, en toda clase de fraccionamientos o conjuntos."

"Artículo 272. Una vez expedida la autorización del proyecto de ventas, para celebrar operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad, el fraccionador deberá inscribir los planos autorizados ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León. Con este acto se tendrán por transmitidas o cedidas las áreas correspondientes al Municipio, quedando pendiente la prestación de los servicios públicos que corresponden al Municipio, conforme el artículo 214 de esta ley."

"Artículo 282. Para solicitar la municipalización de un fraccionamiento, el interesado deberá presentar a la autoridad municipal competente la siguiente documentación:

"I. Solicitud de municipalización del fraccionamiento;

"II. Copia de la constancia de terminación de obras y liberación de garantías;

"III. Documento que acredite el pago de las contribuciones correspondientes; y,

"IV. Recibos actualizados del pago de los servicios públicos correspondientes."



"Artículo 283. La municipalización de un fraccionamiento tendrá por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan en concordancia con el artículo 213 de la presente ley y se formalizará mediante un acta de entrega recepción que será firmada por el interesado y el Municipio en un término no mayor de 10 –diez– días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente."

De lo transcrito se desprende que, en términos de la ley local impugnada, el proceso de fraccionamiento y urbanización se constituye por diversas etapas, dentro de las cuales se encuentra, por un lado, la autorización del proyecto de ventas y garantía suficiente; y por otro, la municipalización.

La municipalización constituye la última fase del proceso de fraccionamiento y urbanización, y tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le corresponden y se formaliza mediante un acta de entrega recepción firmada por el interesado y el ente municipal en un término no mayor de diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente.

Ahora bien, de conformidad con los preceptos en cita, **la etapa de aprobación del proyecto de ventas y garantía, queda a cargo de la autoridad municipal competente**, la cual cuenta con la potestad de autorizar dicho proyecto, aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, **sin que en forma alguna se advierta que el legislador local lo someta a realizar dicha aprobación, cuando el desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, ni se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

En efecto, el proyecto de ventas una vez autorizado, permite al desarrollador la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, **siempre y cuando se cuente con el Proyecto Ejecutivo Urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.** Asimismo, de conformidad con la fracción II del artículo 271 de la ley local citada, ello se encuentra sujeto al **otorgamiento de una garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor**



del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20 %, y cuya duración, será conforme al programa de obras por ejecutar.

Aunado a ello, contrario a lo que aduce el Municipio actor, **el Congreso Local no restringe ni obliga en forma alguna la potestad del Municipio para determinar el momento en que el desarrollador**, atendiendo a los avances de las obras de infraestructura urbana, **deberá trasladar al ente municipal los servicios relativos al alumbrado público y recolección de basura**, puesto que, en todo caso, **para llevar a cabo su inscripción en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, el proyecto de ventas respectivo deberá ser aprobado por el Municipio**, cumpliendo los requisitos legales previstos para tal efecto, dentro de los cuales se establece la garantía hipotecaria o fianza citada; momento a partir del cual contarán seis meses para el traslado de los servicios públicos referidos, lo cual, se reitera, queda a potestad del orden de Gobierno Municipal.

Por tanto, **las disposiciones impugnadas no obligan en forma alguna al Municipio actor a asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento**, cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.

En esos términos, **no se advierte que el legislador local restrinja o limite en forma alguna la competencia que tiene el Municipio actor para la prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo, ni se le restringe en forma alguna su facultad que determine el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos**; por tanto lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada.

DÉCIMO NOVENO.—La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función de-



mocrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada). En su décimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor alega que el Congreso de Nuevo León al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HÁBITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

Sostiene que en comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la ley local impugnada elimina las disposiciones en las que se establecía que, en los procesos de actualización o modificación de los planes y programas de desarrollo urbano, la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio de derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

Así, explica que el artículo 426, fracción I,⁷⁶ de la ley local impugnada, establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son aquéllas que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del

⁷⁶ "Artículo 426. Las autoridades deberán promover la participación social al menos en las materias siguientes:

"I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley;

"II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;

"III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

"IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;



cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría; en cambio, la ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no sólo como mecanismo de contraloría social.

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

Ahora bien, en atención a lo alegado por el Municipio actor, basta mencionar que el artículo 56 de la ley local impugnada prevé que el procedimiento de consulta pública a seguir por las autoridades competentes, en relación a la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, el cual, incluso queda a instancia del orden de Gobierno Municipal lleva a cabo su inicio, como ya fue analizado en este fallo, sin que se advierta en forma alguna afectación o restricción a la competencia del ente municipal.

No obstante, se debe precisar que los argumentos que formula el Municipio, en torno a la reducción de la participación ciudadana, resultan **inatendibles** en esta instancia constitucional, pues ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a derechos fundamentales de las personas no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional, toda vez que **no constituye la vía idónea para hacerlo**.

Al resolver las controversias constitucionales **21/2006** y **54/2009**, se reconoció que el criterio contenido en la **tesis P./J. 101/99**, de rubro: "CONTROVERSIA

"V. La protección del patrimonio natural y cultural de los centros de población;

"VI. La preservación del ambiente en los centros de población; y,

"VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los centros de población."



CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro digital: 193257), ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**

Los reclamos del Municipio actor, relativos esencialmente a que la ley local impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en comparación con los derechos que reconocía la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial**, sino que versan exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

Por este motivo, son inatendibles las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alegan violaciones a derechos fundamentales de las personas.

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

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009**⁷⁷ y **104/2009**,⁷⁸ en sesión de dos de mayo de dos mil trece, así como en la diversa **controversia constitucional 19/2017**,⁷⁹ resuelta el cuatro de febrero de dos mil veintiuno.

⁷⁷ Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar



Por tanto, debe reconocerse la **validez** del artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada.

VIGÉSIMO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, en relación con el numeral 73 de la ley reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirá sus efectos la sentencia que dicte en este medio de control constitucional.

Atendiendo a ello, en términos de lo determinado en la parte final del **considerando séptimo**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III**, en su porción normativa que dice: "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**", **86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

⁷⁸ Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández con reserva; Pérez Dayán y presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la presidencia).

⁷⁹ 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.



Por otra parte, acorde con lo determinado en el **considerando décimo** de este fallo, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 20, párrafo segundo y décimo transitorio**, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Además, derivado de lo determinado en el **considerando décimo primero** de esta ejecutoria, debe declararse la **invalidez** de la porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;**", contenida en el **inciso a)** de la **fracción III** del **artículo 136** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, de manera que dicho precepto, en la parte conducente, deberá leerse como sigue:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstos en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,



"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Acorde con lo establecido en el **considerando décimo segundo**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 367, párrafo segundo**, en su porción normativa "**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura**", **370**, en su porción normativa "**y judiciales**", **376, párrafo primero**, en su porción normativa "**judiciales**", y **382, párrafos segundo, tercero y cuarto**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, a fin de que éstos preceptos se lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5 –cinco– días hábiles."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:



"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y programas de desarrollo urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las órdenes de inspección expedidas por la autoridad competente;



"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,

"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

De conformidad con la parte final del **considerando décimo tercero**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 319** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En términos del análisis efectuado en el **considerando décimo cuarto**, debe declararse la **invalidez** de los **artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

De acuerdo con la parte final del **considerando décimo séptimo, apartado A**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 210, párrafo noveno**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Finalmente, conforme a lo determinado en el **considerando décimo séptimo, apartado C**, de este fallo, debe declararse la **invalidez** de las porciones normativas "**y lagunas**", contenidas en los **párrafos cuarto y sexto** del **artículo 210**, así como la diversa "**lagunas**", contenida en la **fracción I** del **artículo 250**,



ambos de la multicitada ley local; de manera que tales preceptos, deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. ...

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

"...

"Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30 % deberán ser jardines. ..."

"Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de esta ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

"Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

"I. Parques, plazas y jardines. ..."

En esos términos, las declaratorias de invalidez decretadas por virtud de este fallo **surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Nuevo León** y de acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal, **se limitan a la esfera jurídica del Municipio actor**.⁸⁰

Por lo expuesto y fundado, se

⁸⁰ Véase la tesis jurisprudencial 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 281, con número de registro digital: 194295.



RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de 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, así como 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**", en los términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, LIV, XCV, XCVI y XCVII, 9, fracción IX, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 11, 42, párrafos primero y quinto, 50, último párrafo, 52, 53, fracción IX, 56, penúltimo párrafo, 57, primer párrafo, 79 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 86 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 88, 111 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 136, fracción III, inciso c), 208, fracciones V y XIV, 210, fracción X y párrafos octavo y décimo, 214, fracción VI, incisos a) y b), 230, fracción III, 234, 258, fracciones de la V a la IX, 259, 287, fracciones IV y V, 305, párrafo segundo, 309, 328, 368, fracción I, 375, 382, párrafo primero y 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en atención a los considerandos séptimo, octavo, noveno, décimo segundo, décimo tercero, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo, apartados B y D, décimo octavo y décimo noveno de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 20, párrafo segundo, 79, fracción III, en su porción normativa "**y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**"; 86, fracción II, inciso b), 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "**decretadas por la Federación o el Estado conforme la legisla-**



ción aplicable", 210, párrafos cuarto, sexto, en sendas porciones normativas **"y lagunas"**; y noveno, 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa **"lagunas"**, 291, fracción I, 304, fracción I, 313, 319, 367, párrafo segundo, en su porción normativa **"mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud de ratificar la medida mediante una suspensión o clausura"**, 370, en su porción normativa **"y judiciales"**, 376, párrafo primero, en su porción normativa **"judiciales"**, y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, así como transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, lo cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, en términos de los considerandos séptimo, del décimo al décimo cuarto, décimo séptimo, apartados A y C, y vigésimo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto 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 y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la oportunidad (tener como oportunamente impugnada la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado



en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete) y a las cuestiones previas y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en determinar innecesario el estudio de las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión, atinentes a la litispendencia de la controversia constitucional 22/2017 y la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

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 por consideraciones diversas, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con reserva de criterio, 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, consistente en sobreseer respecto de 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, al actualizarse la causa de improcedencia por cosa juzgada.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, 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". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, salvo su fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, salvo su fracción II, inciso b), 88 y 111, salvo su fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción LIV y 328 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor



Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de los artículos 3, fracción LIV y 328, párrafo segundo, fracción I. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 10, fracciones XX, XXI y XXVI y 50, párrafo último, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos octavo, en su apartado A, denominado "La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder", décimo sexto, denominado "La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones", y décimo séptimo, en su apartado D, denominado "La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídicas en relación a su destinatario", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, 42, párrafos primero y quinto, 56, párrafo



penúltimo, 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional del artículo 56, fracciones IV, párrafos segundo y tercero, y V, inciso c), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, en su apartado B, denominado "La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local", consistente en reconocer la validez del artículo 52 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó por la invalidez del artículo 52, en sus porciones normativas "proyectos de", "terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento" y "su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y", por la invalidez adicional del artículo 56, fracción VII, párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, en sus porciones normativas "Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron" y "conjuntamente con el dictamen de congruencia", y por la validez adicional de los artículos 10, fracción IV y 11, fracción I, y anunció votos concurrente y particular. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, por la invalidez adicional del artículo 56, párrafo penúltimo y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, en su apartado C, denominado "La previsión de que el Gobierno Local



califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por la invalidez adicional del artículo 3, fracción XXIX, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, en su apartado D, denominado "La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local", consistente en reconocer la validez del artículo 57, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de su porción normativa "treinta días hábiles". La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

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



denominado "El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídicas, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional", consistente en reconocer la validez del artículo 136, fracción III, inciso c), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, inciso b), 258, fracciones de la V a la IX y 287, fracciones IV y V, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo octavo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo



León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado B, denominado "La previsión relativa al 'área libre complementaria', viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público", consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo décimo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo octavo, denominado "Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria", consistente en reconocer la validez del artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez del artículo 214, fracción VI, inciso a), párrafo primero.



Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo tercero, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en reconocer la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez de los artículos 368, fracción I y 382, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Poti-



sek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en reconocer la validez del artículo 375 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo noveno, denominado "La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana", consistente en reconocer la validez del artículo 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III, en su porción nor-



mativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, fracción II, inciso b) y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado "La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 20, párrafo segundo y transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, denominado "La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal", consistente en declarar la invalidez del artículo 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa "decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.



Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones distintas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado C, denominado "La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, en sendas porciones normativas "y lagunas" y 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, en su apartado A, denominado "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada", consistente en declarar la invalidez del artículo 210, párrafo noveno, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídicas", consistente en declarar la invalidez de los artículos 291,



fracción I y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo cuarto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídicas", consistente en declarar la invalidez del artículo 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo tercero, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en declarar la invalidez del artículo 319 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.



Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 367, párrafo segundo, en su porción normativa "mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat votaron por la invalidez de la totalidad del referido párrafo segundo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 370, en su porción normativa "y judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo



Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 376, párrafo primero, en su porción normativa "judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron por la invalidez total del referido párrafo. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado "La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus



efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

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

Nota: Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 17/2018, 19/2017, 50/2012 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 18 de febrero de 2022 a las 10:20 horas, 4 de febrero de 2022 a las 10:06 horas y 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, páginas 826 y 480; y Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 277, con números de registro digital: 30391, 30368 y 28140, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 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 10 de octubre de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

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 28 de octubre de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

