# GACETA
## del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 18**
**TOMO II**

Octubre de 2022

Pleno (2) y Primera Sala

# 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 II**

Octubre de 2022

Pleno (2) y Primera Sala

## 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

# Primera Parte

## PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2)

# Sección Primera

JURISPRUDENCIA

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA SU PROMOCIÓN RECAE TANTO EN EL PRESIDENTE MUNICIPAL COMO EN EL SÍNDICO SEGUNDO DEL AYUNTAMIENTO DE MONTERREY, 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 PRESIDA 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 PRESIDA 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 MONTERREY, 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 CONCURRENTE 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 CONCURRENTE DE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO DEBE INTERPRETARSE EN EL CONTEXTO NORMATIVO QUE ESTABLECE EL SISTEMA GENERAL DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL (ARTÍCULOS 22 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE NOVIEMBRE DE 2016, Y 3o. DE LA LEY DE PLANEACIÓN).**

**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 DESCO-**

**NOCER 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, II, 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 TERRITORIO COMO REQUISITO PREVIO A SU APROBACIÓN, PUBLICACIÓN E INSCRIPCIÓN POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO, NO INVADE 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, ORDE-**

**NAMIENTO 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 PROGRA-**

**MAS 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 CONCURRENTE 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 DE COMPETENCIA 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 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 OMISIÓN 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 FINANCIE PROYECTOS DE ALCANCE**

**METROPOLITANO, PUES EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA ES NECESARIO QUE EXISTA UN ACUERDO DE COORDINACIÓN CELEBRADO ENTRE LOS DIFERENTES ÓRDENES DE GOBIERNO, ASÍ COMO DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (ARTÍCULO 42, PÁRRAFOS PRIMERO Y QUINTO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 312, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2017).**

**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 ME-**

**DIANTE 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 CONTEMPLEN 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. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SON INATENDIBLES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR LOS QUE SE RECLAMAN VIOLACIONES A DERECHOS FUNDAMENTALES DE MANERA DESVINCULADA A UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS 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. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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 MONTERREY 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 2017].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 19/2018. MUNICIPIO DE MONTERREY, 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] en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Adrián Emilio de la Garza Santos y Elisa Estrada Treviño, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico segunda, ambos del **Municipio de Monterrey, 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 21/2017, 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;**

[1] Fojas 1 a 179 del expediente principal.

"**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 sólo en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos,** siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas, o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá **permitir la densificación en las edificaciones,** siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; caso en el cual los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El Congreso

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

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

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

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

Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 120/2002, precisó que las leyes generales se encuentran por

debajo de la Constitución Federal y los tratados internacionales, por lo cual debe tenerse en cuenta que así como los Estados y Municipios deben sujetar el ejercicio de sus funciones a los mandatos de la Carta Magna, también el Congreso de la Unión, por lo que al expedir leyes generales, siempre debe respetar los principios o mandatos de optimización de ese Pacto Fundamental.

El artículo 3 de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, preveía un **catálogo de políticas públicas** mediante el cual Estados y Municipios, o bien, coordinados entre sí, podían elegir, mezclar y priorizar el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. **La existencia de ese catálogo garantizaba el margen de libertad política y jurídica necesarios 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 huma-**

**nos, 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 con 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 jurídicas, 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, 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 aprecia-**

**ción y evaluación de las circunstancias particulares de cada centro de población y de los intereses y/o preferencias de sus habitantes,** para elección de las políticas públicas de desarrollo urbano que se estimen convenientes o necesarias en un momento determinado.

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

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

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

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

**sarrollo 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 suficientes 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 cen-

tros 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 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 habi-**

**tación, 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 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 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 CONCURRENTE 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 pro-

grama 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 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 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 al 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 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, deta-**

**llada 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 del derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien, a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

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

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

• **Décimo quinto. La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal.** El artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada, **restringe la facultad de los Municipios para determinar,** a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la **previa existencia de un decreto del Gobierno Federal o Local,** lo que vulnera la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos 8, fracciones V, VIII, y XV, 10, 46, párrafo cuarto, 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, 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 dominio público de la Federación, los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

Así, **los preceptos impugnados contravienen la ley general,** cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones

que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacios públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o programas municipales de desarrollo, de conurbaciones y de zonas metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas oficiales mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o programas municipales de desarrollo urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y, **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

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

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

**1. El "área libre complementaria" no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios,** ya que el dominio sobre el mismo se mantiene en el desarrollador, de tal manera que no es auténticamente un espacio público que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos;**

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

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

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

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

**6. No se permite que los planes o programas municipales de desarrollo urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio**

**público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales;**

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

**• Décimo octavo. La previsión de que por lo menos el 30 % del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal.** Los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada, establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas, jardines "y lagunas", con la única restricción que por lo menos el 30 % deberán ser jardines; lo cual permitiría que el 70 % de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), 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 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, 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 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 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 resuelvan 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** (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 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, 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 Urano 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, 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, con-

sistente 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 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 cons-**

**tituyan 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 s**e 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 veintidós de enero de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar esta controversia constitucional bajo el número **19/2018** 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, 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 cinco 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 cinco 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

[2] Fojas 225 a 226 del expediente principal.
[3] Fojas 227 a 229 del expediente principal.
[4] Fojas 302 a 305 del expediente principal.
[5] Fojas 541 a 630 del expediente principal.

contestación a la demanda de mérito,[6] la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del cinco 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 cinco de abril de dos mil dieciocho.

NOVENO.—**Contestación del Congreso del Estado de Nuevo León.** El cuatro 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 cinco 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 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.—**Returno.** Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve dictado por el presidente de este Alto Tribunal, se returnó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.[12]

---

[6] Fojas 634 a 726 del expediente principal.
[7] Fojas 742 a 795 del expediente principal.
[8] Fojas 800 a 858 del expediente principal.
[9] Fojas 877 a 878 del expediente principal.
[10] Fojas 979 a 1061 del expediente principal.
[11] Fojas 1087 a 1089 del expediente principal.
[12] Fojas 1094 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 Mexicanos;[13] 10, fracción I,[14] 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 Mexicanos[16] 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, Adrián Emilio de la Garza Santos y Elisa Estrada Treviño, en su carácter de presidente municipal y síndico segunda, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan mediante copias certificadas de las constancias de mayoría respectivas, así como de las actas números 1 y 2 de instalación y toma de protesta de Ayuntamiento Electo para el ejercicio constitucional dos mil quince-dos mil dieciocho, de treinta, y treinta y uno de octubre de dos mil quince, respectivamente, de donde se advierte que fueron electos popularmente para los cargos con los que se ostentan y a través de los cuales promueven en nombre del ente municipal actor.[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 180 a 224 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, 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

[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 297 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.

incluyen las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal, por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta con legitimación pasiva en este asunto.**

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció 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 l), 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 legi-**

"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 631 a 633 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: …
"l) **Tener la representación legal de la Cámara** y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

[26] Fojas 796 a 799 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: …"

**timación 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/2015[28] 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

[28] Foja 306 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 los 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 867 a 876 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.**

Atento a ello, en cuanto a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León,** publicada

[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 …"

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 Pleno[34] 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 21/2017,** diversas disposiciones y actos derivados de la **Ley General de Asentamientos Humanos,**

[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.

**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 Monterrey, 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 21/2017,**[36] la cual fue promovida por el mismo Municipio, en contra de las mismas autoridades demandas, 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***

[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.

***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: "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 de 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.

[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."

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** 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 rubro, texto y datos de identificación siguientes:

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la ley general, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.".

(Jurisprudencia P./J. 15/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 886, registro digital: 161384).

"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. La facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: a) La normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.". (Jurisprudencia P./J. 16/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, registro digital: 161382).

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

"b) 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.

"c) 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.

"d) 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.

"…

"f) 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.

"g) 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 fun-

damentales 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 asen-

tamientos 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

[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."

normativo constitucional general en el cual debe enmarcarse la tendencia interpretativa de la facultad que ahora nos ocupa. Lo anterior significa que el texto analizado no puede significar exactamente lo mismo antes y después de la reforma de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ya que la misma otorgó una nueva posición constitucional al Municipio frente al Estado y a la misma Federación.

"Lo anterior, significa que la intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano no puede tener la misma intensidad antes y después de la reforma referida, y aun cuando la diferencia no puede ser sustantiva, sino sólo de grado, sí le debe otorgar al Municipio una autonomía cierta frente a la planeación nacional y estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella.

"Considerando lo anterior puede decirse que, frente al ámbito competencial del Municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la ley general respectiva. La primera, consistente en distribuir competencias en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, pero sin convertir al Municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno. Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011, de rubro: 'ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.'[40]

[40] "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE 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

"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:

---

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 | **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. |
| 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.<br><br>**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.<br><br>**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.<br><br>**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.<br><br>**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. |

| | |
|---|---|
| **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).** Análisis del noveno concepto de invalidez. |
| **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).** Análisis del décimo concepto de invalidez. |
| **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).** Análisis del décimo quinto concepto de invalidez. |
| **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).** Análisis del vigésimo concepto de invalidez. |
| **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 (artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada).** Análisis del vigésimo segundo concepto de invalidez. |
| **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).** Análisis del vigésimo tercer concepto de invalidez. |
| **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 (artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada).** Análisis del vigésimo cuarto concepto de invalidez. |

| | |
|---|---|
| **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 (artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada).** Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez. |
| **DÉCIMO SÉPTIMO** | **Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria.** Análisis de los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno.<br><br>**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.<br><br>**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.<br><br>**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.<br><br>**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 con su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada).** Análisis del décimo noveno concepto de invalidez. |
| **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).** Análisis del vigésimo primer concepto de invalidez. |

| | |
|---|---|
| **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 estrate-**

**gias 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 a 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 constitucional 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

[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.

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 previs-

tos 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 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 tesitura, se dijo que **si bien el Congreso de la Unión tiene la facultad constitucional de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano,** cuya manifestación primaria se expresa en la expedición de la ley en la que distribuya competencias y defina el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos niveles de gobierno, **ésta no puede ejercerse de modo tal que se desconozca la necesaria participación que debe existir por parte de los Estados y los Municipios en esta materia,** en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

Así, se reconoció que, en ejercicio de las facultades que derivan del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, el Congreso de la Unión 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:

"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 secundaria[46] en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

"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

[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.

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 manera, se convierte al Municipio en un mero ejecutor de las acciones

[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;** …"

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, | "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 |

| | |
|---|---|
| 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; | 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 del suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población; y, | "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. …" | "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. 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 tendente 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 | "XCVI. Zonificación primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro |

| | |
|---|---|
| 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,<br><br>"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." | 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,<br><br>"XCVII. Zonificación secundaria: la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos." |
| **Ley general de la materia** | **Ley local impugnada** |
| "Artículo 71. Las políticas y programas de movilidad deberán: …<br><br>"II. Fomentar la distribución equitativa del espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; …" | "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: …<br><br>"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** |
| "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.<br><br>"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." | "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.<br><br>"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: …" |
| **Ley general de la materia** | **Ley local impugnada** |
| "Artículo 59. Corresponderá a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio. | "Artículo 111. La zonificación que se establezca en los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente: |

"La zonificación primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los programas municipales de desarrollo urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán:

"I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población, previendo las secuencias y condicionantes del crecimiento de la ciudad;

"II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los centros de población;

"III. La red de vialidades primarias que estructure la conectividad, la movilidad y la accesibilidad universal, así como a los espacios públicos y equipamientos de mayor jerarquía;

"IV. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

"V. La identificación y las medidas necesarias para la custodia, rescate y ampliación del espacio público, así como para la protección de los derechos de vía;

"VI. Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva en los centros de población;

"VII. Las normas y disposiciones técnicas aplicables para el diseño o adecuación de destinos específicos tales como para vialidades, parques, plazas, áreas verdes o equipamientos que garanticen las condiciones materiales de la vida comunitaria y la movilidad;

"VIII. La identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda 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.

"I. La zonificación primaria tendrá una visión de mediano y largo plazo, en la que se determinará:

"a) Las áreas conforme al artículo 136 de esta ley;

"b) Las zonas de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento; y,

"c) Las reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva.

"II. La zonificación secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los planes y programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

"a) En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades, estableciendo:

"1. Los usos y destinos del suelo permitidos, prohibidos y condicionados;

"2. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos; y,

"3. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados.

"b) En las zonas que no se determinen de conservación:

"1. Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos residenciales, los usos comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad urbana;

"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,

| | |
|---|---|
| "La zonificación secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de desarrollo urbano de acuerdo a los criterios siguientes:<br><br>"I. En las zonas de conservación se regulará la mezcla de usos del suelo y sus actividades; y,<br><br>"II. En las zonas que no se determinen de conservación:<br><br>"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;<br><br>"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.<br><br>"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,<br><br>"c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad." | "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." |

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 11[48] de la ley general de la materia, los diversos 11 y 88[49] de la ley local impugnada prevén, 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***

[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: …"

***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 <u>y evitar la imposición de cajones de estacionamiento</u>; …"

"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:

"…

"<u>b) En las zonas que no se determinen de conservación</u>:

"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 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 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 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 de asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal. Acode 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 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 será (sic) otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5 –cinco– días;

"III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos

de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3 –tres– días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

"IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30 –treinta– a 60 –sesenta– días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de Internet, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano, o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

"Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.

"Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo urbano en un término máximo de 30 –treinta– días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

"V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

"a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

"La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

"La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien en forma electrónica a través de los sitios *web*.

"De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

"b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5 –cinco– días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse una audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y,

"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o

las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30 –treinta– días hábiles, prorrogables a 60 –sesenta– días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios *web*, durante un plazo de 20 –veinte– días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y,

"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas 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 jurisprudencial que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultan **infundados** los argumentos formulados en su quinto concepto invalidez, donde alega que la facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder, como se explica a continuación:

En primer término, se debe señalar que el artículo 115 de la Constitución Federal, en la parte que interesa a este estudio, dispone lo siguiente:

"Artículo 115. …

(Reformada, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)
"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

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

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

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; …"

Al respecto, como se adelantó, este Alto Tribunal ha considerado **facultades concurrentes** las contenidas en la fracción V del precepto 115 constitucional. Asimismo, que en dicho precepto **el Constituyente otorgó una mayor participación al Municipio,** sin que se trate de una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de planeación.

Particularmente, las facultades de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a), así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, a que se refiere el inciso d), ambas de la fracción V del artículo 115 constitucional, 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 constitucional 94/2009,** de la que derivaron las jurisprudencias **P./J. 15/2011** y **P./J. 16/2011,** de rubros: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL." y "ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.", respectivamente, se estableció que al ser las materias de desarrollo urbano y asentamientos humanos concurrentes, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias,** por lo que al ejercer sus atribuciones lo deben hacer como lo señala el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **siempre en los términos de las leyes federales y estatales relativas.**

En ese contexto, la **Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial** dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen; …"

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

"II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los Municipios; …"

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: …

"IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial; …

"VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos Programas Municipales de Desarrollo

Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;

"VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y Programas municipales en materia de desarrollo urbano, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal; …

"XXVI. Atender las consultas que realicen los Municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano; y, …"

"Artículo 11. Corresponde a los Municipios:

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

"…

"XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de desarrollo urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

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

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

"Artículo 44. El Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

"En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el Ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes; …"

De lo visto, se obtiene que **las entidades federativas tienen como deber ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial;** aunado a ello **los Municipios deben ajustar su plan o programa de desarrollo urbano, a los de niveles superiores.**

Asimismo, se desprende que, **el nivel municipal tiene el deber de inscribir dicho instrumento en el Registro Público de la Propiedad, previa consulta a la autoridad competente de la entidad federativa sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste a la planeación estatal y federal,** de manera que el Municipio que registra y publica su programa correspondiente, se encuentra autorizado para proceder, en el ámbito de su jurisdicción, al ejercicio de las facultades previstas por la fracción V, del artículo 115 constitucional, tales como expedición de licencias o autorizaciones de urbanización, de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación, acciones urbanas.

Además, una vez 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 auto-

ridad 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 apunados, 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 50[50] 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;

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; …"

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

"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…"

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 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 (sic) 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, los artículos 10, fracción II,[51] 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

[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."

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.

"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 será (sic) 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, mismas que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

"b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5 –cinco– días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse una audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

"De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y,

"c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

"VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30 –treinta– días hábiles, prorrogables a 60 –sesenta– días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

"Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios *web*, durante un plazo de 20 –veinte– días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y,

"VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas 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 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 dis-

ponga 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 con la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes.

En todo caso, **las modificaciones al proyecto** respectivo deberán fundamentarse, en tanto que éstas **y las respuestas por escrito** a los planteamientos

o propuestas improcedentes **estarán en consulta pública** en las oficinas de la secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios *web*, durante un plazo de veinte días hábiles, **previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.**

Atento a lo anterior, cabe recordar que corresponde a las entidades federativas verificar la congruencia del plan o programa de desarrollo urbano municipal con la planeación estatal y federal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y al Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

De esta manera, es claro que el proceso de consulta pública constituye una parte del procedimiento previsto para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano municipal, a través del cual se da participación efectiva de la ciudadanía, en el cual la autoridad local competente tiene la obligación de verificar que se cumpla con la congruencia del proyecto respectivo, dando respuesta a las propuestas y ajustes ciudadanas, para, en su caso, llevar a cabo su modificación, fundando y motivando su determinación.

En ese sentido, y siendo acorde con las previsiones de la ley general de la materia, el proceso de consulta ciudadano debe resultar acorde con los distintos niveles de planeación tanto estatal y federal, cuya verificación queda a cargo del gobierno de la entidad, hecho lo cual, para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial local correspondiente, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo. Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada.

**D. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al**

**Ejecutivo Local (artículo 57 de la ley local impugnada).** Análisis del octavo concepto de invalidez.

Continuando con el análisis de los argumentos desarrollados por el Municipio actor, en su **octavo concepto de invalidez** considera que la previsión contenida en el artículo 57, primer párrafo, de la ley local impugnada, relativa a que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local. El referido precepto establece lo siguiente:

"Artículo 57. Los planes o programas de desarrollo urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30 –treinta– días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezarán a surtir efectos contra terceros."

Lo alegado por el actor resulta **infundado,** toda vez que, como se ha explicado, aun cuando la materia de asentamientos humanos sea concurrente entre los diferentes órdenes de gobierno, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias,** por lo que, al ejercer sus atribuciones, lo deberán hacer como lo establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **en los términos de las leyes federales y estatales relativas.**

La previsión impugnada sujeta la entrada en vigor de los planes y programas de desarrollo urbano a un plazo de treinta días después de su publicación en el Periódico Oficial Local, transcurrido el cual deberán ser inscritos dentro de los siguientes treinta días a tal publicación, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Catastral local.

Al respecto, cabe señalar que la vigencia de una norma general se halla íntimamente ligada a la noción de eficacia jurídica, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor.

Así, se encuentra vinculada al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro orden jurídico es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación y publicación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con reglas particularmente establecidas.

Si bien es cierto que el efecto inmediato de la vigencia de una norma encuentra sus límites en el principio de irretroactividad, el cual impide su aplicación a situaciones o relaciones jurídicas ya constituidas (creación, modificación o extinción), o a efectos ya producidos (hechos cumplidos o consumados), ninguna restricción existe cuando las consecuencias son posteriores a su vigencia, aun cuando hayan sido generados por una situación jurídica existente; por tanto, su efecto inmediato se presenta lógicamente ante hechos constitutivos o extintivos de situaciones o relaciones jurídicas, producidos con posterioridad al inicio de su vigencia.

Es aplicable a estos razonamientos, la tesis de rubro y texto: "IRRETROACTIVIDAD. LAS NORMAS RIGEN EXCLUSIVAMENTE HECHOS ACONTECIDOS A PARTIR DE SU VIGENCIA. Aunque es verdad que es principio general de derecho que toda norma posterior viene a derogar a la anterior, aquélla no puede ejercer efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas establecidas antes de esa vigencia, sino que la norma posterior rige precisa y exclusivamente los hechos acontecidos a partir de su vigencia.". (*Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Segunda Sala, Volumen CXXXV, Tercera Parte, página 161, con número de registro digital: 264937).

Ahora bien, este Tribunal Pleno observa que la previsión normativa impugnada se encuentra dentro del ámbito de libertad 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]

[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. …"

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 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 autorida-

des 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 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;
"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

**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 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

---

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; …"

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 el 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.

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 materia,[55] regulan lo relativo a la **constitución de programas metropolitanos y zonas co-**

[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

**nurbadas, 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 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 materia,[56] determina que la regulación para la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se llevará a cabo a través de las siguientes instancias:

---

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:**

"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

**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;

**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,**

---

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.**"

**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 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 una 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. 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. <u>Áreas no urbanizables en los siguientes términos</u>:

"a) <u>Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable</u>;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Es **fundado** el argumento del Municipio actor.

En primer término, se debe mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 31/2010, en sesión de cinco de abril de dos mil once, ha establecido que tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas.

Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población.

Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país.

En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad federativa, también lo es que los programas de desarrollo urbano municipal deben ser congruentes con los de ordenamiento ecológico federales

y locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

Lo anterior se encuentra recogido en la **jurisprudencia P./J. 38/2011 (9a.),** de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 288, registro digital: 160856).

Asimismo, se estableció que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, que son paralelas y complementarias:

**1) La normativa,** que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diversos niveles de gobierno; 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*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, 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 Eco-

lógico 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 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

[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", 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.

[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

DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.'. (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro digital: 161383).

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

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

"Ahora bien, en el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos se establecen dos mandatos específicos: el primero ordena que 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.

---

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."

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

"Esta última disposición transgrede la competencia de los Municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, porque subordina el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al Poder Judicial Local, la cual carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.

"Por lo anterior, se declara la invalidez del artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su porción normativa 'que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial'."

Atento al precedente citado, este Tribunal Pleno observa que, en el caso, los artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa **"mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura",** 370, en su porción normativa **"y judiciales",** 376, párrafo primero, en su porción normativa **"judiciales",** y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, que impugna el Municipio actor resultan **inconstitucionales,** toda vez que el control judicial que establece el legislador local, afecta su competencia para decretar suspensiones o clausuras como medidas de seguridad, lo cual **subordina su función de tutela administrativa en materia de asentamientos humanos a la decisión de una autoridad distinta que carece de atribuciones constitucionales para intervenir en la vigilancia del uso de suelo.**

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 368, fracción I, 375 y 382, párrafo primero, de la ley local impugnada; y declarar la **invalidez** de los artículos 367, párrafo segundo, en su porción **normativa ", mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura",** 370, en su porción normativa **"y judiciales",** 376, párrafo primero, en su porción normativa **"judiciales",** y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, a fin de que estos últimos preceptos se lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5 –cinco– días hábiles …"

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones …:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y programas de desarrollo urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,

"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el atlas de

riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

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 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, <u>la autoridad deberá dar respuesta</u> a la misma <u>en los términos máximos siguientes</u>:

"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 pre-

[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 me-

ver 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 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

---

tropolitanas, 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; …"

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 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 esta-

blece 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 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 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 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; 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 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 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 sólo debía atender a la "***prevención de riesgos***", lo que, a su parecer, hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes.

El artículo 136 de la ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, establece lo siguiente:

"Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

"I. Áreas urbanas o urbanizadas;

"II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y,

"III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

"a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la legislación aplicable;

"b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

"c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y,

"d) Por pendientes mayores al 45 %."

Los argumentos del Municipio actor son **infundados,** pues, por un lado, independientemente de que el Congreso Local haya o no contemplado ciertos supuestos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, de ninguna forma con ello se acredita una afectación directa a la competencia que la Constitución Federal le reconoce al Municipio.

En primer término, en cuanto al alegato relativo a que la ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local,[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;
"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."

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 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

[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:
"I. En terrenos con pendiente natural mayor al 45 % –cuarenta y cinco– queda prohibido el desarrollo de cualquier acción urbana; …"

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 aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, y …"

"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."

[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 %."

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 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 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, 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 materia[65] 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 coordina-

**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 ordenamiento[67] 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]

---

rán 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 los planes de desarrollo urbano,** y podrán dirigirse, entre otros, para apo-

"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."

yar 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 con 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 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; <u>además de prever las especificaciones que garanticen que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a las vías públicas locales</u>, <u>equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población</u>; así como establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, <u>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</u>.

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 constitu-

cional 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 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

[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 (sic) preservación ecológica;**
"IV. **Presas, estanques, lagos y lagunas;** y,
"IV. (sic). **Ríos, arroyos, veneros, escurrimientos.**"

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 **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 prin-**

**cipio 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), 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 de 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), 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 polí-

[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;** …"

tica pública adoptada en la referida ley general para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

Es **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que las previsiones relativas a que las áreas de cesión municipal podrán ser destinadas a "lagunas", escapan del marco previsto en la ley general de la materia.

En efecto, los artículos 74, párrafo tercero, fracción IV, 75, fracciones V y VI, y 76 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, establecen lo siguiente:

"Artículo 74. …

"Los planes o programas municipales de desarrollo urbano incluirán los aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público, contemplando la participación social efectiva a través de la consulta, la opinión y la deliberación con las personas y sus organizaciones e instituciones, para determinar las prioridades y los proyectos sobre espacio público y para dar seguimiento a la ejecución de obras, la evaluación de los programas y la operación y funcionamiento de dichos espacios y entre otras acciones, las siguientes: …

"IV. Definir la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social en cada barrio con relación a la función que tendrán y a la ubicación de los beneficiarios, como centros docentes y de salud, espacios públicos para la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento, respetando las normas y lineamientos vigentes, y …"

"Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente: …

"V. Se procurará mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura, tomando como base de cálculo las normas nacionales en la materia;

"VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso; …"

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

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

De los preceptos que anteceden se desprende que, con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público:

a) Los Municipios cuentan con la facultad de definir, en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social, como son las **zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento;**

b) Se debe procurar mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura; siendo que **los espacios públicos originalmente destinados a zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso;** 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 contemplen un área de cesión municipal puedan ser destinadas a "lagunas", **se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, previsto en la fracción VII del artículo 4 de la ley general de la materia,**[72] el cual se traduce en la **obligación de los tres órdenes 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 **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 ley local impugnada; de manera que tales preceptos, en esas partes, deberán leerse como sigue:

"Artículo 210. …

"Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

[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 diferenciadas por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes; …"

"…

"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 con su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III, y 234 de la ley local impugnada).** Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.

Finalmente, en su **décimo noveno concepto de invalidez,** el Municipio demandante manifiesta que los artículos 210, fracción X, 230, fracción III, y 234 de la ley local impugnada, establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines, a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado; sin embargo, considera que la ambigüedad de tales preceptos impiden afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio; esto es, no se genera certeza para determinar con precisión si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización. Aunado a ello, indica que esa obligación se limita a ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial, lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, y que con ello se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.

Los artículos impugnados por el Municipio actor en estos aspectos, se transcriben como sigue:

"Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas áreas de cesión municipal: …

"X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17 % –diecisiete– por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000 –cinco mil– metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000 –cinco mil– metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3 –tres– meses; y se diferirá ésta obligación conforme al artículo 234 de esta ley."

"Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: …

"III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212[73] de esta ley; en concordancia con el artículo 234 de esta ley."

[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;

"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.**

Si bien es cierto que el artículo 230, en su fracción III, determina que "***los predios***" sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, "***deberán ceder***" al Municipio el área municipal correspondiente conforme lo disponen los artículos 212 y 234 de la ley local impugnada, lo cierto es que ello no lleva a generar inseguridad jurídica alguna a sus destinatarios, puesto que resulta claro que la obligación de ceder el área municipal respectiva, corre a cargo del **titular del predio sujeto a parcelación que se ubique fuera de fraccionamientos autorizados,** quien en su caso deberá solicitar la autorización para la subdivisión o parcelación respectiva.

---

"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, éste 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."

Por otra parte, el artículo 210, fracción X, de la ley local impugnada, establece dos supuestos claramente diferenciados:

a) En predios de cinco mil metros cuadrados o más, se deberá ceder el 17 % (diecisiete por ciento), menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación;

b) En predios menores a cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones del Municipio, se podrá hacer cesión o el pago correspondiente, tomando en cuenta el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de tres meses; y defiriéndose esa obligación conforme al artículo 234, esto es, hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio.

De manera que no existe la falta de certeza o seguridad 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, 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 206[75] de esta ley, estarán obligados a realizar las siguientes obras de urbanización: …

[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;

"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: …

"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,

"III. Fraccionamientos comerciales y de servicios;
"IV. Fraccionamientos o parques industriales;
"V. Fraccionamientos funerarios o cementerios; …"

"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 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 pres-

tación 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 (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 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 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, con 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 llevar a cabo su inicio, como ya fue analizado en este fallo, sin que

[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;
"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."

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 CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro digital: 193257) ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia.**

Los reclamos del Municipio actor, relativos esencialmente a que la ley local impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en comparación con los derechos que reconocía la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial,** sino que versan exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

Por este motivo, son inatendibles las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alegan violaciones a derechos fundamentales de las personas.

Como se sostuvo en los precedentes ya citados, si se realizara el estudio de constitucionalidad solicitado por la parte actora, se desnaturalizaría el sistema procesal de las controversias constitucionales, pues éste se encamina, primor-

dialmente, a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Federal.

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009**[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.

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.

[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.

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.

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 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 estos preceptos se lean como sigue:

"Artículo 367. Para los efectos de esta ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

"La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5 –cinco– días hábiles."

"Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto."

"Artículo 376. Serán sanciones:

"I. La suspensión de los trabajos; y,

"II. La clausura, parcial o total de obra."

"Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

"I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

"II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

"III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

"IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

"V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

"VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

"VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la ley, su reglamentación o los planes y programas de desarrollo urbano;

"VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

"IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

"X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

"XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

"XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y,

"XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo."

De conformidad con la parte final del **considerando 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 en 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]

[80] Véase la tesis jurisprudencial P./J. 9/99, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 281, con número de registro digital: 194295.

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 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 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, el cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos 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 21/2017 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 con 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 la señora 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 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 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 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 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 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 dieci-

siete. 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 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 Mi-

nistra 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 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 las 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 sentencias 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, Libros 10, Tomo I, febrero de 2022, páginas 826 y 480; y Décima Época, 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.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA NORMA IMPUGNADA EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (ARTÍCULOS 19, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "IGUALMENTE QUEDA PROHIBIDA LA IMPLANTACIÓN DE PROGRAMAS QUE ESTIMULEN EL REPARTO DESIGUAL DE RECURSOS ECONÓMICOS Y MATERIALES, ENTRE ESCUELAS DE UN MISMO NIVEL."; 75, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "DE MANERA GRADUAL, COMENZANDO CON EL NIVEL DE LICENCIATURA Y, PROGRESIVAMENTE, CON LOS DEMÁS NIVELES DE ESTE TIPO EDUCATIVO, EN LOS TÉRMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY DE LA MATERIA"; ASÍ COMO LA TOTALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 23, 84 A 87 Y 94 A 102, TODOS DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS QUE SE DECLARARON INCONSTITUCIONALES EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (ARTÍCULOS 19, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "IGUALMENTE QUEDA PROHIBIDA LA IMPLANTACIÓN DE PROGRAMAS QUE ESTIMULEN EL REPARTO DESIGUAL DE RECURSOS ECONÓMICOS Y MATERIALES, ENTRE ESCUELAS DE UN MISMO NIVEL"; 75, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "DE MANERA GRADUAL, COMENZANDO CON EL NIVEL DE LICENCIATURA Y, PROGRESIVAMENTE, CON LOS DEMÁS NIVELES DE ESTE TIPO EDUCATIVO, EN LOS TÉRMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY DE LA MATERIA"; ASÍ COMO LA TOTALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 23, 84 A 87 Y 94 A 102, TODOS DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS QUE SE DECLARARON INCONSTITUCIONALES EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, AUN CUANDO LOS EFECTOS DE LA DECLARATORIA RESPECTIVA SE**

**HAYAN POSTERGADO POR DOCE MESES (ARTÍCULOS 19, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "IGUALMENTE QUEDA PROHIBIDA LA IMPLANTACIÓN DE PROGRAMAS QUE ESTIMULEN EL REPARTO DESIGUAL DE RECURSOS ECONÓMICOS Y MATERIALES, ENTRE ESCUELAS DEL MISMO NIVEL."; 75, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "DE MANERA GRADUAL, COMENZANDO CON EL NIVEL DE LICENCIATURA Y, PROGRESIVAMENTE, CON LOS DEMÁS NIVELES DE ESTE TIPO EDUCATIVO, EN LOS TÉRMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY DE LA MATERIA"; ASÍ COMO LA TOTALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 23, 84 A 87 Y 94 A 102, TODOS DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 101/2020. MUNICIPIO DE TARÍMBARO, ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. ONCE VOTOS DE LAS MINISTRAS Y DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YAZMÍN ESQUIVEL MOSSA, LORETTA ORTIZ AHLF, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. 2 DE JUNIO DE 2022. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIOS: ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA Y CARLOS EDUARDO MICHEL REGALADO.

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

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la **controversia constitucional 101/2020,** promovida por el presidente y la síndica del **Municipio de Tarímbaro, Estado de Michoacán de Ocampo,** contra la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

## I. TRÁMITE

**1. Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el diez de julio de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Baltazar Gaona Sánchez** y **Betina Espinosa Cervantes,** presidente municipal y síndica, respectivamente, del Municipio de Tarímbaro, Michoacán de Ocampo, promovieron controversia constitucional en la que reclamaron la invalidez del Decreto Número 330 por el que se expidió la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

**2. Autoridades demandadas.** La norma general impugnada se emitió por el Poder Legislativo y se promulgó por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo.

**3. Conceptos de invalidez.** La parte promovente, expone como conceptos de invalidez, los que a continuación se sintetizan:

**3.1. Primer concepto de invalidez.** Violaciones al *debido proceso legislativo*, en contravención a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal; 37 y 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo y demás de carácter general del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

**a) Minuta sin firmas.** La minuta que envió el Poder Legislativo al Ejecutivo carece de la firma del primer secretario, además, fue signada de manera indebida por el segundo secretario, quien no estuvo en funciones durante la sesión en que se discutió y aprobó la Ley de Educación de esta entidad, lo que hace dudar de la validez del acto legislativo.

**b) Falta de quórum.** En varios momentos de la sesión respectiva fue evidente la falta de quórum, por lo que el diputado presidente de la Mesa Directiva debió declararlo así y suspender la sesión, al no haberlo hecho, se vició el procedimiento legislativo, ya que la ley se aprobó por la mitad más uno de los presentes.

**c) Reparto inoportuno de documentos.** El dictamen no fue repartido con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión, por lo que los diputados no tuvieron tiempo suficiente para estudiar lo que votarían.

**3.2. Segundo concepto de invalidez.** Esencialmente se alega la vulneración al derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, reconocido por el artículo 2o. de la Constitución Federal, en relación con los artículos 6, 21, 22, 26 y 21 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, con impacto en el derecho a la educación consagrado en el artículo 3o. constitucional.

En los artículos 2o. y 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho a la educación en igualdad de condiciones de todas las personas, pero también la obligación de definir planes y programas de estudio de carácter regional que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, lo que debe hacerse efectivo a través de la consulta en materia indígena, tal como se ha desarrollado en la doctrina emitida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El actor argumenta que las competencias en materia educativa son concurrentes entre Federación, Estados y Municipios, y en ese sentido, la ley que se impugna forma parte de un sistema de reparto de competencias que define las atribuciones que le corresponden al Municipio que representa, sin embargo, dicho reparto de competencias se hizo sin escuchar a los integrantes de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que tienen presencia en su territorio, por lo que considera que tiene interés legítimo para evidenciar violaciones a derechos de esos grupos específicos.

Las facultades constitucionales concurrentes en materia educativa son claras: pueden participar en este rubro la Federación, Estados y Municipios, no obstante, como lo ha establecido esta Corte, las leyes generales determinan los principios generales en la materia y las competencias que a cada uno de los órdenes de gobierno les corresponden, lo que no implica la cancelación de las facultades de las entidades federativas para legislar y emitir disposiciones de carácter

administrativo, máxime que es posible ampliar y desarrollar los principios que la ley general ya reguló.

Los criterios de la Corte han sido consistentes en señalar que las leyes estatales no derivan directamente de las leyes generales, por lo que no sólo deben replicar el contenido de aquéllas, sino que las Legislaturas Locales tienen facultades para desarrollar contenidos y permitir que las autoridades locales emitan reglamentos conforme a lo que la ley general dispone, situación que se advierte en el tema educativo, que la ley estatal de educación debe ajustarse a las particularidades de la entidad o, en su caso, es la legislación estatal la competente para determinar sus alcances conforme a los principios mínimos que señala la Constitución sobre la materia para desarrollarlos de una mejor manera, en las entidades federativas, siempre que se cumpla a cabalidad con los parámetros constitucionales, no así de los parámetros de la ley general de educación.

En el desarrollo de los procedimientos legislativos en los que se discuten medidas que repercuten en la vida y los derechos de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanas, previo a la emisión de leyes, los Congresos Estatales están obligados a realizar una fase para consultar e interactuar con los integrantes de esos grupos.

En resumen, el Municipio promovente estima que la omisión de consultar la Ley Educativa Estatal impactó en el derecho a la educación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cuando menos, en los siguientes aspectos:

**I.** Educación plurilingüe e intercultural.

**II.** Definición de planes y programas de estudio propios, así como la selección de métodos o técnicas de aprendizaje que reflejen las aspiraciones históricas y culturales de los pueblos indígenas.

**III.** Elaboración de programas especiales de educación para niños indígenas migrantes.

**IV.** Profesionalización y formación de maestros indígenas como a su reconocimiento a la labor educativa.

**V.** El derecho a la consulta indígena, estrechamente relacionado con dichos derechos humanos en materia educativa de los pueblos indígenas.

Luego, la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo es inconstitucional ya que en el proceso legislativo que siguieron los diputados integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Michoacán de Ocampo, no se cumplieron los parámetros y los mandatos establecidos en nuestra Constitución Federal acorde con los tratados internacionales en materia de consulta indígena; tampoco se observaron los criterios emitidos por esta Suprema Corte en el sentido de establecer una etapa previa al proceso legislativo para la validez constitucional de las normas generales; ni existen pruebas de que se hubieran realizado dichas consultas.

**3.3. Tercer concepto de invalidez.**[1] El Ejecutivo Local vulneró lo establecido en el artículo 37, fracciones IV y V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, pues antes de refrendar, promulgar y mandar publicar la Ley de Educación combatida debió observar que faltaba el proceso de consulta en materia indígena y *en materia de personas con discapacidad*[2] y, por tanto, regresar dicho proyecto de ley a discusión en el Congreso del Estado.

**4. Artículos señalados como violados.** La promovente señaló como violados los artículos 1o., 2o., 3o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 6, 22 y 27 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**5. Registro y turno.** Mediante acuerdo de diecisiete de julio de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

[1] En la demanda se denomina incorrectamente como **"cuarto".**
[2] En esta parte de la demanda se hace referencia también a la ausencia de una consulta a las personas con discapacidad, pero en realidad la argumentación se encuentra dirigida a evidenciar la falta de consulta indígena.

ordenó formar y registrar el expediente relativo a la **controversia constitucional 101/2020,** así como turnar el asunto a la **Ministra Norma Lucia Piña Hernández** para que instruyera el procedimiento correspondiente.

**6. Admisión.** Por auto de treinta de julio de dos mil veinte, la Ministra instructora tuvo presentando la demanda de controversia constitucional **únicamente** a Betina Espinosa Cervantes, en su calidad de síndica del Municipio de Tarímbaro, Michoacán de Ocampo, y no así a quien se ostentó presidente municipal del aludido Municipio, pues la representación de ese orden de gobierno recae única y exclusivamente en la primera; se acordó la **admisión** del medio de control constitucional; se ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo para que presentaran su contestación a la demanda; por último, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en caso de estimarlo necesario, y antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a sus funciones constitucionales correspondiera.

**7. Contestación del Poder Legislativo Local.** Octavio Ocampo Córdova, diputado presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, contestó la demanda mediante oficio depositado el catorce de octubre de dos mil veinte, en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. En el oficio respectivo, sostuvo esencialmente lo siguiente:

**7.1.** En relación con el **primer concepto de invalidez,** expuso que el Congreso Estatal acató la normatividad vigente y, en ese aspecto, el procedimiento legislativo se desplegó en estricto apego a la legalidad, por lo que no puede resultar violatorio de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Las Comisiones Unidas, dentro de su estudio y análisis determinaron que es indispensable homologar el marco normativo en el Estado de Michoacán, de conformidad con las disposiciones que han implementado las autoridades federales, donde mandatan que los Estados, en el ámbito de sus competencias, tendrán que armonizar el marco jurídico en materia educativa, conforme a los decretos establecidos.

Refiere que en sesión extraordinaria del Pleno de fecha quince de mayo de dos mil veinte, la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán, se aprobó el dictamen de segunda lectura, con proyecto de decreto, mediante el cual se expide la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, la que abroga la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, publicada el veintiocho de febrero de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Contrario a lo aducido por el Municipio actor, no existe un reglamento especializado en las sesiones que regule cada aspecto del proceso legislativo, sino que se integra de diversas etapas como son: iniciativa, discusión, aprobación, promulgación, publicación y vigencia, las cuales se fundamentan y regulan en preceptos distintos. Asimismo, expone cada una de las etapas atendidas por el Congreso Estatal.

De tal forma, expone que el proceso legislativo que emite la nueva Ley de Educación Estatal es sin duda en el margen del marco normativo y con ello, se satisfacen todos los presupuestos procesales que se requieren; en ese sentido, también se aprecia, que en la expedición de la ley impugnada, no se advierten vicios en el proceso como tal, sino por el contrario, se ajusta a los parámetros y presupuestos constitucionales, como de legalidad que se requieren en este asunto.

Finalmente, respecto a la validez del proceso legislativo, expone que los argumentos del Municipio actor carecen de motivación y sustento que constituya consecuencias que alteren o generen inobservancia al principio de legalidad, que forma parte de la creación y emisión del Decreto Legislativo Número 330, por el que se expide la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo. Decreto que fue debidamente publicado en el Periódico Oficial del Estado.

**7.2.** Estimó que es infundado el **segundo concepto de invalidez,** porque el doce de abril de dos mil diecinueve, en reunión de trabajo, los diputados integrantes de la Comisión de Educación acordaron realizar foros de información sobre la nueva iniciativa de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, misma que en su momento abrogaría la legislación en esa materia que

se encontraba vigente, quedando con esa fecha aprobada por unanimidad la propuesta en referencia.

Además, con fundamento en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, 3 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, 64, fracción X, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso, 43 y 45 de Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo; así como 43 y 44 del Reglamento de Comisiones y Comités del Congreso Local, se convocó a los siguientes foros:

- Foro Estatal de Consulta Rumbo a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, celebrado el día 13 –trece– de marzo de 2020 –dos mil veinte–, mismo que se efectuó por medio de una invitación abierta a la comunidad en general.

- Foro realizado en la localidad de San Jerónimo Purenchécuaro, Municipio de Quiroga, en Michoacán de Ocampo.

- Foros de Consulta en diferentes regiones del Estado, aprobados por la Comisión de Educación del Congreso, en el siguiente orden:

**Primer foro.** Municipio de Arteaga, realizado el ocho de noviembre de dos mil diecinueve.

**Segundo foro.** Municipio de Zamora, realizado el quince de noviembre de dos mil diecinueve.

**Tercer foro.** Municipio de Zitácuaro, realizado el seis de febrero de dos mil veinte.

**Cuarto foro.** Municipio de Huetamo, realizado el diez de febrero de dos mil veinte.

Puede verse que previo a aprobar la Ley de Educación, se trabajó en forma conjunta con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, eliminando con ello cualquier práctica discriminatoria.

Sin dejar de lado que la Ley de Educación emitida no genera impacto que afecte y/o en su caso, vulnere la planeación, desarrollo, ejecución, evaluación e impartición de la educación en materia indígena, pues dicho derecho se encuentra reconocido en los artículos 84, 85, 86 y 87 de la propia ley.

Así, contrario a lo argumentado por el Municipio promovente, los derechos de los pueblos originarios indudablemente han sido permanente prioridad para el legislador. En esa tesitura, refiere que llevó a cabo el mecanismo de participación, tanto ciudadana como de participación de consulta previa indígena.

En cuanto al argumento relativo a las facultades concurrentes, establece que, en efecto, la Constitución señala que la rectoría de la educación corresponde al Estado Mexicano y para ejercerla establece un sistema de distribución de competencias entre la Federación, Estados y Municipios, que deben coordinarse para distribuir la función social educativa y aplicar los recursos económicos que se asignan a esta materia para cumplir los fines y criterios de la educación. En ese sentido, el Congreso está autorizado constitucionalmente para ejercer la facultad legislativa en la materia, sin intervención de ningún otro órgano, ni sujeción a otro Poder, por lo que se trata de una facultad soberana. De ahí que deba sobreseerse en el juicio con apoyo en los artículos 19, fracción V, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria, pues de permitir impugnaciones contra el desarrollo de la función de legislar, se eliminaría el poder que el Constituyente originario local concedió al Congreso.

Argumenta que, como se desprende de su página oficial, en el Municipio de Tarímbaro, Michoacán de Ocampo, habitan sólo veintidós personas que hablan alguna lengua indígena, por lo que no hay suficientes habitantes que hablen lenguas autóctonas. Luego, dado que no se acredita la existencia de asentamientos o población de los pueblos originarios en el territorio del orden de gobierno promovente, se actualiza un motivo de improcedencia, pues carece de interés jurídico o legítimo para aducir una afectación a sus gobernados ante la falta de consulta previa en materia indígena.

No obstante, el Congreso Local ha tenido a bien respetar los derechos humanos de todos los habitantes del Estado por el simple hecho de ser personas y,

a la vez, promueve que todos los órdenes de gobierno en el Estado de Michoacán de Ocampo hagan lo mismo. Sin que pueda perderse de vista que los sistemas normativos de los pueblos indígenas no pueden ir en contra de los principios de los derechos humanos.

**8. Contestación del Poder Ejecutivo Local.** Mediante oficio recibido el veintisiete de octubre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, suscrito por el director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo,[3] en representación de ese Poder, dio contestación a la demanda, en la que expuso, en síntesis, lo siguiente:

**8.1.** El gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo participó únicamente en la promulgación y refrendo de la ley, además, una autoridad subordinada a él fue quien realizó la publicación de la norma jurídica: Dirección del Periódico Oficial del Estado, autoridad que no tiene legitimación pasiva.

En ese sentido, expone, que el titular del Ejecutivo Estatal cumplió con lo mandatado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; asimismo, expone que en términos del artículo 61, fracción I, de la propia Constitución Estatal, se estableció por el Constituyente que el gobernador del Estado no puede rehusarse por ningún motivo a promulgar y publicar las leyes y decretos expedidos por el Congreso del Estado. En ese sentido los actos atribuidos al gobernador son constitucionales.

**8.2.** En relación con los vicios formales del procedimiento legislativo seguido para emitir la norma por la cual el Municipio actor solicita la invalidez, señala que

[3] La Ministra instructora dio vista al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo para que manifestaran lo que a su derecho conviniera en relación con su representación, dado que si bien la contestación se hacía a nombre tanto del consejero como del director de Asuntos Constitucionales y Legales, únicamente se observaba la firma de este último. Posteriormente, el director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica señaló los fundamentos que en su opinión le permitían representar al titular del Ejecutivo del Estado. Por tanto, en acuerdo de **diecisiete de noviembre de dos mil veinte,** se tuvo al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo rindiendo informe.

no dependen directamente del gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo, sino del Congreso Estatal, por lo que existe un impedimento técnico para argumentar al respecto.

**8.3.** Si bien la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo se refiere a la educación indígena, no establece hipótesis legales que afecten la vida y cultura de los pueblos originarios.

**8.4.** Los artículos 84, 85, 86 y 87 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, no establecen de forma tajante cómo debe impartirse la educación indígena, sino que, por el contrario, respetan en todo momento el derecho de los pueblos originarios a participar en la estructura y elaboración de un modelo educativo acorde a sus usos y costumbres.

**8.5.** Los artículos 84 y 85 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo reconocen que las autoridades educativas están obligadas a realizar una consulta de buena fe, previa, libre, informada y culturalmente adecuada a los pueblos originarios en cada ocasión que se prevean medidas en materia educativa que les afecten, con lo que se respetan los artículos 2o. y 3o. de la Constitución Federal.

**8.6.** La ley tildada de inconstitucional es de carácter general y sienta las bases para la estructuración de la educación en el Estado de Michoacán de Ocampo, en atención a la competencia concurrente en la materia, sin que de forma directa o indirecta se esté afectando o se prevea una afectación futura a la autodeterminación, educación y cultura de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, sino por el contrario, garantiza que dicha educación sea impartida conforme a las necesidades propias de las comunidades.

**8.7.** Finalmente, argumenta que, en relación con el concepto de invalidez que hizo valer el Municipio actor, en el sentido de que el Ejecutivo Estatal incurrió en una omisión al no observar que, previo a su promulgación y publicación, la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo carecía de la consulta previa a personas indígenas como parte del procedimiento legislativo, manifiesta que se trata de una facultad discrecional del Poder Ejecutivo

Estatal, es decir, es voluntad del Ejecutivo observar o no un decreto del Congreso del Estado.

**9. Alegatos.** Mediante oficio recibido el dieciocho de enero de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo refrendó las pruebas ofrecidas por ese Poder y realizó diversas manifestaciones a guisa de alegatos. Las demás partes no realizaron manifestación alguna.

**10. Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular opinión, según se desprende de las constancias del expediente.

**11. Cierre de instrucción.** La Ministra instructora decretó cerrada la instrucción a efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente, mediante proveído de diecinueve de enero de dos mil veintiuno.

## II. COMPETENCIA

**12.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre un Municipio y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de una misma entidad federativa, en la que se impugna la constitucionalidad de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

## III. PRECISIÓN DE LA LITIS

**13.** De una lectura integral del escrito de demanda, este Tribunal Pleno concluye que la pretensión del Municipio actor es que se declare la invalidez del

capítulo de la ley que regula la educación indígena, específicamente de los artículos 84 a 87 del Decreto Número 330, por el que se expide la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado el veintinueve de mayo de dos mil veinte, en el medio oficial de la entidad, básicamente porque estima que esas normas inciden en su ámbito competencial, dada la falta de una consulta previa a pueblos y comunidades indígenas residentes en su territorio.

**14.** Si bien en la demanda en repetidas ocasiones aduce violaciones a diversos aspectos del derecho a la educación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, el propio Municipio señala que se trata de violaciones indirectas provocadas necesariamente por la falta de consulta y que se habrían evitado de haberse realizado en los términos y condiciones establecidos, tanto en instrumentos internacionales como en los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**15.** Por otra parte, si bien en la demanda se hace un par de menciones a la falta de consulta a personas con discapacidad, dada la argumentación del Municipio, se entiende que únicamente denuncia la falta de consulta en materia indígena, la cual dejó inauditas a personas pertenecientes a ese grupo que habitan en el territorio en que tiene competencia.[4]

**16.** Consecuentemente, para los efectos de esta controversia constitucional, se entiende impugnado el capítulo de la ley que regula la educación indígena, específicamente de los artículos 84 a 87 del Decreto Número 330.

## IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

**17.** Es innecesario analizar las cuestiones relativas a la oportunidad en la presentación de la demanda y la legitimación de las partes contendientes (incluido el motivo de improcedencia relacionado con la falta de interés del promovente), pues se advierte que, con independencia de dichos análisis, la controversia constitucional es improcedente.

[4] Sin que lo anterior tenga impacto en la decisión de esta controversia constitucional.

**18.** En el caso, de oficio, este Tribunal Pleno considera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber **cesado en sus efectos la norma cuya invalidez se demanda en esta controversia constitucional,** por las razones que enseguida se señalan.

**19.** El citado precepto legal prevé como causa de improcedencia de la controversia constitucional la cesación de los efectos de la norma general o acto impugnado en los siguientes términos:

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

"...

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

**20.** Por su parte, el artículo 105, fracciones I y II, y penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, así como el artículo 45 de la ley reglamentaria establecen:

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

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

"...

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

"...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. ..."

"**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."

**21.** Este Tribunal Constitucional ha interpretado dichos preceptos en el sentido de que la cesación de efectos de leyes o actos tiene diferencias sustanciales en las materias de amparo y de controversias constitucionales.

**22.** En el juicio de amparo, para que opere la improcedencia no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiera otorgado el amparo, cuyo objeto es restituir el agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

**23.** Mientras que **tratándose de la controversia constitucional** no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que simplemente **basta que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos,** salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución General y 45 de su ley reglamentaria.

**24.** En ese sentido, las controversias constitucionales son improcedentes simplemente cuando haya dejado de existir la materia de la controversia, por

ejemplo, si la norma general impugnada dejó de surtir efectos, ya porque fue modificada o derogada por el legislador, o bien, cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación haya expulsado la norma del ordenamiento jurídico en algún otro medio de control constitucional.

**25.** Dichos razonamientos dan sustento a la jurisprudencia 54/2001, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria." [5]

**26.** Ahora bien, como quedó precisado en apartados previos de esta resolución, la síndica del Municipio de Tarímbaro, Michoacán de Ocampo, plantea

[5] Jurisprudencia 54/2001, emitida por el Pleno de la Suprema corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 190021, localizada en la página 882, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, Novena Época.

la invalidez del capítulo de la ley que regula la educación indígena, específicamente de los artículos 84 a 87 del Decreto Número 330 por medio del cual se expidió del Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, por considerar que se trata de un producto legislativo inconstitucional y, por tanto, asigna competencias incompletas en materia educativa, porque violó: (***i***) las formalidades esenciales del procedimiento legislativo; (***ii***) el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; (***iii***) así como la división de poderes, en tanto no se ejerció el derecho para vetar ese producto legislativo deficitario.

**27.** Sin embargo, es un hecho notorio[6] para este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en la pasada sesión de treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020,** a propósito de demandas promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, se declaró la **invalidez con efectos generales** del capítulo **VI,** denominado **"De la educación indígena",** que se integra por los artículos 84, 85, 86 y 87; así como el capítulo **IX,** intitulado **"De la educación inclusiva y educación especial",** que se compone de los artículos 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101 y 102, que regulan derechos de las personas indígenas y con discapacidad.

**28.** En lo que interesa, en la ejecutoria de la referida acción de inconstitucionalidad, entre otras cuestiones, este Tribunal Constitucional analizó el procedimiento legislativo seguido para emitir el decreto aquí cuestionado y consideró que si bien existen algunos vicios,[7] éstos no tenían el potencial invalidante para anularlo en su totalidad, ya que su afectación a los pilares en que se asienta la democracia no era especialmente intensa.

[6] En términos del artículo 88, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, conforme al artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, los cuales esta Primera Sala los puede invocar aún y cuando éstos no hayan sido alegados ni probados por las partes.

[7] Que dicho sea de paso, son exactamente los mismos vicios que aduce aquí el Municipio actor.

**29.** Por otra parte, se observó que, efectivamente, en el procedimiento legislativo de creación del mismo Decreto Número 330, no se estableció una fase específica para realizar una consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, tampoco a las personas con discapacidad, con los estándares exigidos en instrumentos internacionales y en la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se decretó la invalidez de todas las porciones normativas que regulan cuestiones relacionadas con los grupos no consultados.

**30.** En consecuencia, al haberse atendido en la acción de inconstitucionalidad indicada lo relativo a los mismos vicios en el procedimiento legislativo aducidos por el Municipio actor, no podría llegarse a una conclusión distinta. De igual manera, dado que ya se declaró la invalidez del decreto impugnado en los aspectos que esencialmente aquí se combaten –falta de consulta a los pueblos indígenas que habitan en dicho Municipio–, **cesaron** en ese sentido los efectos de la norma impugnada que se estimaron inconstitucionales y, por tanto, ha quedado **sin materia** la presente controversia constitucional.

**31.** Sirve de apoyo a lo anterior, los criterios siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN EL PLENO RESUELVE, EN OTRA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, LA INVALIDEZ CON EFECTOS ABSOLUTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE CONSIDERARSE QUE HAN CESADO SUS EFECTOS Y, POR TANTO, PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO. Si encontrándose en trámite una acción de inconstitucionalidad promovida en contra de una norma de carácter general, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una diversa acción de inconstitucionalidad, declara la invalidez de aquélla en su totalidad con efectos generales, resulta inconcuso que debe sobreseerse en el juicio, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, en relación con los numerales 19, fracción V, 65 y 72, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se actualiza la causa de improcedencia consistente en la cesación de efectos de la norma materia de la controversia, aplicable a las

acciones de inconstitucionalidad por disposición del artículo 59 de la mencionada ley reglamentaria."[8]

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DECLARA LA INVALIDEZ DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, COMO CONSECUENCIA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, DEBE ESTIMARSE QUE HAN CESADO LOS EFECTOS DE AQUÉLLA, POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO. La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad en términos del numeral 65 de la ley citada, se actualiza si mientras se tramita una acción de inconstitucionalidad en contra de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara la invalidez con efectos absolutos de dicha norma, también impugnada en una controversia constitucional, pues es claro que han cesado sus efectos, lo que determina sobreseer en el procedimiento relativo, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley de la materia."[9]

**32.** Sin que sea óbice que la declaratoria de invalidez surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso Local, pues eso no genera que esta controversia constitucional pueda seguir su curso ordinario, ya que, como lo estableció el Pleno en la jurisprudencias transcritas, si durante la tramitación de la controversia constitucional la Suprema Corte resuelve otra controversia o una acción de inconstitucionalidad en la que se declare la invalidez con efectos absolutos de la norma general que se impugna, debe considerarse que han cesado sus efectos y, por tanto, sobreseer. Y es que lo relevante es que la norma eventualmente dejará de producir sus efectos, pues la declaratoria se hizo de manera general, por lo que

[8] Jurisprudencia 93/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 189355, localizada en la página 692, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, julio de 2001, Novena Época.
[9] Jurisprudencia 114/2004, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 180215, localizada con la página 588, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, noviembre de 2004, Novena Época.

es innecesario declarar su invalidez en cada procedimiento en que ésta se impugne.

**33.** Por tanto, en virtud de lo antes señalado, al actualizarse la causa de improcedencia relativa a la cesación de los efectos de la norma general impugnada, en virtud de los motivos aducidos por el Municipio promovente, de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,[10] debe sobreseerse en la presente controversia constitucional.

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 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.

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.

[10] "**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; ..."

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA NORMA IMPUGNADA EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (ARTÍCULOS 19, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "IGUALMENTE QUEDA PROHIBIDA LA IMPLANTACIÓN DE PROGRAMAS QUE ESTIMULEN EL REPARTO DESIGUAL DE RECURSOS ECONÓMICOS Y MATERIALES, ENTRE ESCUELAS DE UN MISMO NIVEL."; 75, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "DE MANERA GRADUAL, COMENZANDO CON EL NIVEL DE LICENCIATURA Y, PROGRESIVAMENTE, CON LOS DEMÁS NIVELES DE ESTE TIPO EDUCATIVO, EN LOS TÉRMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY DE LA MATERIA"; ASÍ COMO LA TOTALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 23, 84 A 87 Y 94 A 102, TODOS DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS QUE SE DECLARARON INCONSTITUCIONALES EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (ARTÍCULOS 19, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "IGUALMENTE QUEDA PROHIBIDA LA IMPLANTACIÓN DE PROGRAMAS QUE ESTIMULEN EL REPARTO DESIGUAL DE RECURSOS ECONÓMICOS Y MATERIALES, ENTRE ESCUELAS DE UN MISMO NIVEL."; 75, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "DE MANERA GRADUAL, COMENZANDO CON EL NIVEL DE LICENCIATURA Y, PROGRESIVAMENTE, CON LOS DEMÁS NIVELES DE ESTE TIPO EDUCATIVO, EN LOS TÉRMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY DE LA MATERIA"; ASÍ COMO LA TOTALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 23, 84 A 87 Y 94 A 102, TODOS DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS QUE SE DECLARARON INCONSTITUCIONALES EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, AUN CUANDO LOS EFECTOS DE LA DECLARATORIA RESPECTIVA SE HAYAN POSTER-**

**GADO POR DOCE MESES (ARTÍCULOS 19, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "IGUALMENTE QUEDA PROHIBIDA LA IMPLANTACIÓN DE PROGRAMAS QUE ESTIMULEN EL REPARTO DESIGUAL DE RECURSOS ECONÓMICOS Y MATERIALES, ENTRE ESCUELAS DE UN MISMO NIVEL."; 75, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "DE MANERA GRADUAL, COMENZANDO CON EL NIVEL DE LICENCIATURA Y, PROGRESIVAMENTE, CON LOS DEMÁS NIVELES DE ESTE TIPO EDUCATIVO, EN LOS TÉRMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY DE LA MATERIA"; ASÍ COMO LA TOTALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 23, 84 A 87 Y 94 A 102, TODOS DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EXPEDIDA MEDIANTE DECRETO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE MAYO DE DOS MIL VEINTE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 103/2020. MUNICIPIO DE ZAMORA, ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. 2 DE JUNIO DE 2022. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LORETTA ORTIZ AHLF, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIOS: ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA Y CARLOS EDUARDO MICHEL REGALADO.

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

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la **controversia constitucional 103/2020,** promovida por el presidente y la síndica del **Municipio de Zamora, Estado de Michoacán de Ocampo,** contra la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto 330, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

## I. TRÁMITE

**1. Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el diez de julio de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Martín Samaguey Cárdenas** y **Judith Nájera Alvarado,** presidente municipal y síndica, respectivamente, del Municipio de Zamora, Michoacán de Ocampo, promovieron controversia constitucional en la que reclamaron la invalidez del Decreto 330, por el que se expidió la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

**2. Autoridades demandadas.** La norma general impugnada se emitió por el Poder Legislativo y se promulgó por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Michoacán de Ocampo.

**3. Conceptos de invalidez.** La parte promovente, expone como conceptos de invalidez, los que a continuación se sintetizan:

**3.1. Primer concepto de invalidez.** Violaciones al *debido proceso legislativo*, en contravención a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal; 37 y 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo y demás de carácter general del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

**a) Minuta sin firmas.** La minuta que envió el Poder Legislativo al Ejecutivo carece de la firma del primer secretario, además, fue signada de manera indebida por el segundo secretario, quien no estuvo en funciones durante la sesión en que se discutió y aprobó la Ley de Educación de esta entidad, lo que hace dudar de la validez del acto legislativo.

**b) Falta de *quórum*.** En varios momentos de la sesión respectiva fue evidente la falta de *quorum*, por lo que el diputado presidente de la mesa directiva debió declararlo así y suspender la sesión, al no haberlo hecho, se vició el procedimiento legislativo, ya que la ley se aprobó por la mitad más uno de los presentes.

**c) Reparto inoportuno de documentos.** El dictamen no fue repartido con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión, por lo que los diputados no tuvieron tiempo suficiente para estudiar lo que votarían.

**3.2. Segundo concepto de invalidez.** Esencialmente se alega la vulneración al derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, reconocido por el artículo 2o. de la Constitución Federal, en relación con los artículos 6, 21, 22, 26 y 21 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, con impacto en el derecho a la educación consagrado en el artículo 3o. constitucional.

En los artículos 2o. y 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce el derecho a la educación en igualdad de condiciones de todas las personas, pero también la obligación de definir planes y programas de estudio de carácter regional que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, *lo que debe hacerse efectivo a través de la consulta en materia indígena*, tal como se ha desarrollado en la doctrina emitida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El actor argumenta que las competencias en materia educativa son concurrentes entre Federación, Estados y Municipios, y en ese sentido, la ley que se impugna forma parte de un sistema de reparto de competencias que define las atribuciones que le corresponden al Municipio que representa, sin embargo, dicho reparto de competencias se hizo sin escuchar a los integrantes de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que tienen presencia en su territorio, por lo que considera que tiene interés legítimo para evidenciar violaciones a derechos de esos grupos específicos.

Las facultades constitucionales concurrentes en materia educativa son claras: pueden participar en este rubro la Federación, Estados y Municipios, no obstante, como lo ha establecido esta Corte, las leyes generales determinan los principios generales en la materia y las competencias que a cada uno de los órdenes de gobierno les corresponden, lo que no implica la cancelación de las facultades de las entidades federativas para legislar y emitir disposiciones de carácter administrativo, máxime que es posible ampliar y desarrollar los principios que la ley general ya reguló.

Los criterios de la Corte han sido consistentes en señalar que las leyes estatales no derivan directamente de las leyes generales, por lo que no sólo deben replicar el contenido de aquéllas, sino que las Legislaturas Locales tienen

facultades para desarrollar contenidos y permitir que las autoridades locales emitan reglamentos conforme a lo que la ley general dispone, situación que se advierte en el tema educativo, que la ley estatal de educación debe ajustarse a las particularidades de la entidad o en su caso es la legislación estatal la competente para determinar sus alcances conforme a los principios mínimos que señala la Constitución sobre la materia para desarrollarlos de una mejor manera, en las entidades federativas, siempre que se cumpla a cabalidad con los parámetros constitucionales, no así de los parámetros de la Ley General de Educación.

En el desarrollo de los procedimientos legislativos en los que se discuten medidas que repercuten en la vida y los derechos de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanas, previo a la emisión de leyes, los Congresos Estatales están obligados a realizar una fase para consultar e interactuar con los integrantes de esos grupos.

En resumen, el Municipio promovente estima que la omisión de consultar la Ley Educativa Estatal impactó en el derecho a la educación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cuando menos, en los siguientes aspectos:

**I.** Educación plurilingüe e intercultural.

**II.** Definición de planes y programas de estudio propios, así como la selección de métodos o técnicas de aprendizaje que reflejen las aspiraciones históricas y culturales de los pueblos indígenas.

**III.** Elaboración de programas especiales de educación para niños indígenas migrantes.

**IV.** Profesionalización y formación de maestros indígenas como a su reconocimiento a la labor educativa.

**V.** El derecho a la consulta indígena, estrechamente relacionado con dichos derechos humanos en materia educativa de los pueblos indígenas.

Luego, la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo es inconstitucional ya que en el proceso legislativo que siguieron los diputados

integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Michoacán de Ocampo, no se cumplieron los parámetros y los mandatos establecidos en nuestra Constitución Federal acorde con los tratados internacionales en materia de consulta indígena; tampoco se observaran los criterios emitidos por esta Suprema Corte en el sentido de establecer una etapa previa al proceso legislativo para la validez constitucional de las normas generales; ni existen pruebas de que se hubieran realizado dichas consultas.

**3.3. Tercer concepto de invalidez.**[1] El Ejecutivo Local vulneró lo establecido en el artículo 37, fracciones IV y V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, pues antes de refrendar, promulgar y mandar publicar la Ley de Educación combatida debió observar que faltaba el proceso de consulta en materia indígena y *en materia de personas con discapacidad*[2] y, por tanto, regresar dicho proyecto de ley a discusión en el Congreso del Estado.

**4. Artículos señalados como violados.** La promovente señaló como violados los artículos 1o., 2o., 3o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 6, 22 y 27 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**5. Registro y turno.** Mediante acuerdo de diecisiete de julio de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la **controversia constitucional 103/2020** y, por tener conexidad con la diversa **controversia constitucional 101/2020,** la turnó a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** para que instruyera el procedimiento correspondiente.

**6. Admisión.** Por auto de treinta de julio de dos mil veinte, la Ministra instructora tuvo presentando la demanda de controversia constitucional **únicamente** a Judith Nájera Alvarado, en su calidad de síndica del Municipio de Zamora,

[1] En la demanda se denomina incorrectamente como **"cuarto".**
[2] En esta parte de la demanda se hace referencia también a la ausencia de una consulta a las personas con capacidad, pero en realidad la argumentación se encuentra dirigida a evidenciar la falta de consulta indígena.

Michoacán de Ocampo, y no así a quien se ostentó presidente municipal del aludido Municipio, pues la representación de ese orden de gobierno recae única y exclusivamente en la primera; se acordó la **admisión** del medio de control constitucional; se ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo para que presentaran su contestación a la demanda; por último, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en caso de estimarlo necesario, y antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a sus funciones constitucionales correspondiera.

**7. Contestación del Poder Legislativo Local.** Octavio Ocampo Córdova, diputado presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, contestó la demanda mediante oficio depositado el catorce de octubre de dos mil veinte, en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. En el oficio respectivo, sostuvo esencialmente lo siguiente:

**7.1.** En relación con el **primer concepto de invalidez,** expuso que el Congreso Estatal acató la normatividad vigente y, en ese aspecto, el procedimiento legislativo se desplegó en estricto apego a la legalidad, por lo que no puede resultar violatorio de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Las Comisiones Unidas, dentro de su estudio y análisis determinaron que es indispensable homologar el marco normativo en el Estado de Michoacán, de conformidad con las disposiciones que han implementado las autoridades federales, donde mandatan que los Estados, en el ámbito de sus competencias, tendrán que armonizar el marco jurídico en materia educativa, conforme a los decretos establecidos.

Refiere que en sesión extraordinaria del Pleno de fecha quince de mayo de dos mil veinte, la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán, se aprobó el dictamen de segunda lectura, con proyecto de decreto, mediante el cual se expide la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, la que abroga la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, publicada el veintiocho de febrero de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Contrario a lo aducido por el Municipio actor, no existe un reglamento especializado en las sesiones que regule cada aspecto del proceso legislativo, sino que se integra de diversas etapas como son: iniciativa, discusión, aprobación, promulgación, publicación y vigencia, las cuales se fundamentan y regulan en preceptos distintos. Asimismo, expone cada una de las etapas atendidas por el Congreso Estatal.

De tal forma, expone, que el proceso legislativo que emite la nueva Ley de Educación Estatal es sin duda en el margen del marco normativo y con ello, se satisfacen todos los presupuestos procesales que se requieren; en ese sentido, también se aprecia que, en la expedición de la ley impugnada, no se advierten vicios en el proceso como tal, sino por el contrario, se ajusta a los parámetros y presupuestos constitucionales, como de legalidad que se requieren en este asunto.

Finalmente, respecto a la validez del proceso legislativo, expone que los argumentos del Municipio actor carecen de motivación y sustento que constituya consecuencias que alteren o generen inobservancia al principio de legalidad, que forma parte de la creación y emisión del Decreto Legislativo Número 330, por el que se expide la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo. Decreto que fue debidamente publicado en el Periódico Oficial del Estado.

**7.2.** Estimó que es infundado el **segundo concepto de invalidez,** porque el doce de abril de dos mil diecinueve, en reunión de trabajo, los diputados integrantes de la Comisión de Educación acordaron realizar foros de información sobre la nueva iniciativa de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, misma que en su momento abrogaría la legislación en esa materia que se encontraba vigente, quedando con esa fecha aprobada por unanimidad la propuesta en referencia.

Además, con fundamento en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Constitución política del Estado de Michoacán de Ocampo; 64, fracción X, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso; 43 y 45 de Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo; así como 43 y 44 del Reglamento de Comisiones y Comités del Congreso Local, se convocó a los siguientes foros:

- Foro estatal de consulta rumbo a la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, celebrado el día 13 trece de marzo de 2020 (dos mil veinte), mismo que se efectuó por medio de una invitación abierta a la comunidad en general.

- Foro realizado en la localidad de San Jerónimo Purenchécuaro, Municipio de Quiroga, en Michoacán de Ocampo.

- Foros de consulta en diferentes regiones del Estado, aprobados por la Comisión de Educación del Congreso, en el siguiente orden:

**Primer foro.** Municipio de Arteaga, realizado el ocho de noviembre de dos mil diecinueve.

**Segundo foro.** Municipio de Zamora, realizado el quince de noviembre de dos mil diecinueve.

**Tercer foro.** Municipio de Zitácuaro, realizado el seis de febrero de dos mil veinte.

**Cuarto foro.** Municipio de Huetamo, realizado el diez de febrero de dos mil veinte.

Puede verse que previo a aprobar la Ley de Educación, se trabajó en forma conjunta con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, eliminando con ello cualquier práctica discriminatoria.

Sin dejar de lado que la Ley de Educación emitida no genera impacto que afecte y/o en su caso vulnere la planeación, desarrollo, ejecución, evaluación e impartición de la educación en materia indígena, pues dicho derecho se encuentra reconocido en los artículos 84, 85, 86 y 87 de la propia ley.

Así, contrario a lo argumentado por el Municipio promovente, los derechos de los pueblos originarios indudablemente han sido permanente prioridad para el legislador. En esa tesitura, refiere que llevó a cabo el mecanismo de participación tanto ciudadana como de participación de consulta previa indígena.

En cuanto al argumento relativo a las facultades concurrentes, establece que, en efecto, la Constitución señala que la rectoría de la educación corresponde al Estado Mexicano y para ejercerla establece un sistema de distribución de competencias entre la Federación, Estados y Municipios, que deben coordinarse para distribuir la función social educativa y aplicar los recursos económicos que se asignan a esta materia para cumplir los fines y criterios de la educación. En ese sentido, el Congreso está autorizado constitucionalmente para ejercer la facultad legislativa en la materia, sin intervención de ningún otro órgano, ni sujeción a otro Poder, por lo que se trata de una facultad soberana. De ahí que deba sobreseerse en el juicio con apoyo en los artículos 19, fracción V, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria, pues de permitir impugnaciones contra el desarrollo de la función de legislar, se eliminaría el poder que el Constituyente originario Local concedió al Congreso.

Por otra parte, estima que en la demanda no se precisan ni acreditan cuáles son los asentamientos o vecindades en que radican o viven los pueblos originarios a que hace referencia. Además, el presidente municipal de Zamora participó activamente y prestó todas las facilidades para la realización del ejercicio de consulta ciudadana realizado el quince de noviembre de dos mil diecinueve, a las nueve horas con treinta minutos, en las instalaciones de la escuela primaria "Justo Sierra", lo que actualiza un motivo de improcedencia, pues carece de interés jurídico o legítimo para aducir una afectación a sus gobernados ante la falta de consulta previa en materia indígena.

No obstante, el Congreso Local ha tenido a bien respetar los derechos humanos de todos los habitantes del Estado por el simple hecho de ser personas y, a la vez, promueve que todos los órdenes de gobierno en el Estado de Michoacán de Ocampo hagan lo mismo. Sin que pueda perderse de vista que los sistemas normativos de los pueblos indígenas no pueden ir en contra de los principios de los derechos humanos.

**8. Contestación del Poder Ejecutivo Local.** Mediante oficio recibido el veintinueve de octubre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, suscrito por el director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del

Estado de Michoacán de Ocampo,[3] en representación de ese Poder, dio contestación a la demanda, en la que expuso, en síntesis, lo siguiente:

**8.1.** El gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo participó únicamente en la promulgación y refrendo de la ley, además, una autoridad subordinada a él fue quien realizó la publicación de la norma jurídica: *Dirección del Periódico Oficial del Estado*, autoridad que no tiene legitimación pasiva.

En ese sentido, expone, que el titular del Ejecutivo Estatal cumplió con lo mandatado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; asimismo, expone que en términos del artículo 61, fracción I, de la propia Constitución Estatal, se estableció por el Constituyente que el gobernador del Estado no puede rehusarse por ningún motivo a promulgar y publicar las leyes y decretos expedidos por el Congreso del Estado. En ese sentido los actos atribuidos al gobernador son constitucionales.

**8.2.** En relación con los vicios formales del procedimiento legislativo seguido para emitir la norma por la cual el Municipio actor solicita la invalidez, señala que no dependen directamente del gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo, sino del Congreso Estatal, por lo que existe un impedimento técnico para argumentar al respecto.

**8.3.** Si bien la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo se refiere a la educación indígena, no establece hipótesis legales que afecten la vida y cultura de los pueblos originarios.

**8.4.** Los artículos 84, 85, 86 y 87 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, no establecen de forma tajante cómo debe impartirse

[3] La Ministra instructora dio vista al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo para que manifestaran lo que a su derecho conviniera en relación con su representación, dado que, si bien la contestación se hacía a nombre tanto del consejero como del director de Asuntos Constitucionales y Legales, únicamente se observaba la firma de este último. Posteriormente, el director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica señaló los fundamentos que en su opinión le permitían representar al titular del Ejecutivo del Estado. Por tanto, en acuerdo de **diecisiete de noviembre de dos mil veinte,** se tuvo al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo rindiendo informe.

la educación indígena, sino que, por el contrario, respetan en todo momento el derecho de los pueblos originarios a participar en la estructura y elaboración de un modelo educativo acorde a sus usos y costumbres.

**8.5.** Los artículos 84 y 85 de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, reconocen que las autoridades educativas están obligadas a realizar una consulta de buena fe, previa, libre, informada y culturalmente adecuada a los pueblos originarios en cada ocasión que se prevean medidas en materia educativa que les afecten, con lo que se respetan los artículos 2o. y 3o. de la Constitución Federal.

**8.6.** La ley tildada de inconstitucional es de carácter general y sienta las bases para la estructuración de la educación en el Estado de Michoacán de Ocampo, en atención a la competencia concurrente en la materia, sin que de forma directa o indirecta se esté afectando o se prevea una afectación futura a la autodeterminación, educación y cultura de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, sino por el contrario, garantiza que dicha educación sea impartida conforme a las necesidades propias de las comunidades.

**8.7.** Finalmente, argumenta que, en relación con el concepto de invalidez que hizo valer el Municipio actor, en el sentido de que el Ejecutivo Estatal incurrió en una omisión al no observar que, previo a su promulgación y publicación, la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo carecía de la consulta previa a personas indígenas como parte del procedimiento legislativo, manifiesta que se trata de una facultad discrecional del Poder Ejecutivo Estatal, es decir, es voluntad del Ejecutivo observar o no un decreto del Congreso del Estado.

**9. Alegatos.** Mediante oficio recibido el dieciocho de enero de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo refrendó las pruebas ofrecidas por ese Poder y realizó diversas manifestaciones a guisa de alegatos. Las demás partes no realizaron manifestación alguna.

**10. Opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular opinión, según se desprende de las constancias del expediente.

**11. Cierre de instrucción.** La Ministra instructora decretó cerrada la instrucción a efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente, mediante proveído de diecinueve de enero de dos mil veintiuno.

## II. COMPETENCIA

**12.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre un Municipio y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de una misma entidad federativa, en la que se impugna la constitucionalidad de la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo.

## III. PRECISIÓN DE LA LITIS

**13.** De una lectura integral del escrito de demanda, este Tribunal Pleno concluye que la pretensión del Municipio actor es que se declare la invalidez del capítulo de la ley que regula la educación indígena, específicamente de los artículos 84 a 87 del Decreto 330, por el que se expide la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado el veintinueve de mayo de dos mil veinte, en el medio oficial de la entidad, básicamente porque estima que esas normas inciden en su ámbito competencial, dada la falta de una consulta previa a pueblos y comunidades indígenas residentes en su territorio.

**14.** Si bien en la demanda en repetidas ocasiones aduce violaciones a diversos aspectos del derecho a la educación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, el propio Municipio señala que se trata de violaciones indirectas provocadas necesariamente por la falta de consulta y que se habrían evitado de haberse realizado en los términos y condiciones establecidos tanto en instrumentos internacionales como en los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**15.** Por otra parte, si bien en la demanda se hace un par de menciones a la falta de consulta a personas con discapacidad, dada la argumentación del

Municipio, se entiende que únicamente denuncia la falta de consulta en materia indígena, la cual dejó inauditas a personas pertenecientes a ese grupo que habitan en el territorio en que tiene competencia.[4]

**16.** Consecuentemente, para los efectos de esta controversia constitucional, se entiende impugnado el capítulo de la ley que regula la educación indígena, específicamente de los artículos 84 a 87 del Decreto 330.

## IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

**17.** Es innecesario analizar las cuestiones relativas a la oportunidad en la presentación de la demanda y la legitimación de las partes contendientes (incluido el motivo de improcedencia relacionado con la falta de interés del promovente), pues se advierte que, con independencia de dichos análisis, la controversia constitucional es improcedente.

**18.** En el caso, de oficio, este Tribunal Pleno considera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber **cesado en sus efectos la norma cuya invalidez se demanda en esta controversia constitucional,** por las razones que enseguida se señalan.

**19.** El citado precepto legal prevé como causa de improcedencia de la controversia constitucional la cesación de los efectos de la norma general o acto impugnado en los siguientes términos:

"**Articulo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"…

"**V.** Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

[4] Sin que lo anterior tenga impacto en la decisión de esta controversia constitucional.

**20.** Por su parte, el artículo 105, fracciones I y II, y penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, así como el artículo 45 de la ley reglamentaria establecen:

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

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

"…

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

"…

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

"**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."

**21.** Este Tribunal Constitucional ha interpretado dichos preceptos en el sentido de que la cesación de efectos de leyes o actos tiene diferencias sustanciales en las materias de amparo y de controversias constitucionales.

**22.** En el juicio de amparo, para que opere la improcedencia no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiera otorgado el amparo, cuyo objeto es restituir el agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

**23.** Mientras que **tratándose de la controversia constitucional,** no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que simplemente **basta que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos,** salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución General y 45 de su ley reglamentaria.

**24.** En ese sentido, las controversias constitucionales son improcedentes simplemente cuando haya dejado de existir la materia de la controversia, por ejemplo, si la norma general impugnada dejó de surtir efectos, ya porque fue modificada o derogada por el legislador, o bien, cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación haya expulsado la norma del ordenamiento jurídico en algún otro medio de control constitucional.

**25.** Dichos razonamientos dan sustento a la jurisprudencia P./J. 54/2001, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes:

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia

penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria." [5]

**26.** Ahora bien, como quedó precisado en apartados previos de esta resolución, la síndica del Municipio de Zamora, Michoacán de Ocampo, plantea la invalidez del capítulo de la ley que regula la educación indígena, específicamente de los artículos 84 a 87 del Decreto 330, por medio del cual se expidió la Ley de Educación del Estado de Michoacán de Ocampo, por considerar que se trata de un producto legislativo inconstitucional y por tanto, asigna competencias incompletas en materia educativa, porque violó: (***i***) las formalidades esenciales del procedimiento legislativo; (***ii***) el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; (***iii***) así como la división de poderes, en tanto no se ejerció el derecho para vetar ese producto legislativo deficitario.

**27.** Sin embargo, es un hecho notorio[6] para este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en la pasada sesión de treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020,** a propósito de demandas promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, se declaró la **invalidez con efectos generales** del capítulo **VI,** denominado **"De la educación indígena",** que se integra por los artículos 84, 85, 86 y 87; así como el capítulo **IX,** intitulado **"De la educación inclusiva y educación especial",** que se compone de los artículos 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101 y 102; que regulan derechos de las personas indígenas y con discapacidad.

**28.** En lo que interesa, en la ejecutoria de la referida acción de inconstitucionalidad, entre otras cuestiones, este Tribunal Constitucional analizó el procedimiento legislativo seguido para emitir el decreto aquí cuestionado y consideró que, si bien existen algunos vicios,[7] éstos no tenían el potencial invalidante para

[5] Jurisprudencia P./J. 54/2001, emitida por el Pleno de la Suprema corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 190021, localizada en la página 882, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, Novena Época.
[6] En términos del artículo 88, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, conforme al artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, los cuales esta Primera Sala los puede invocar aun y cuando éstos no hayan sido alegados ni probados por las partes.
[7] Que, dicho sea de paso, son exactamente los mismos vicios que aduce aquí el Municipio actor.

anularlo en su totalidad, ya que su afectación a los pilares en que se asienta la democracia no era especialmente intensa.

**29.** Por otra parte, se observó que, efectivamente, en el procedimiento legislativo de creación del mismo Decreto 330, no se estableció una fase específica para realizar una consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, tampoco a las personas con discapacidad, con los estándares exigidos en instrumentos internacionales y en la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se decretó la invalidez de todas las porciones normativas que regulan cuestiones relacionadas con los grupos no consultados.

**30.** En consecuencia, al haberse atendido en la acción de inconstitucionalidad indicada lo relativo a los mismos vicios en el procedimiento legislativo aducidos por el Municipio actor, no podría llegarse a una conclusión distinta. De igual manera, dado que ya se declaró la invalidez del decreto impugnado en los aspectos que esencialmente aquí se combaten –falta de consulta a los pueblos indígenas que habitan en dicho Municipio–, **cesaron** en ese sentido los efectos de la norma impugnada que se estimaron inconstitucionales y, por tanto, ha quedado **sin materia** la presente controversia constitucional.

**31.** Sirve de apoyo a lo anterior, los criterios siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN EL PLENO RESUELVE, EN OTRA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, LA INVALIDEZ CON EFECTOS ABSOLUTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE CONSIDERARSE QUE HAN CESADO SUS EFECTOS Y, POR TANTO, PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO. Si encontrándose en trámite una acción de inconstitucionalidad promovida en contra de una norma de carácter general, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una diversa acción de inconstitucionalidad, declara la invalidez de aquélla en su totalidad con efectos generales, resulta inconcuso que debe sobreseerse en el juicio, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, en relación con los numerales 19, fracción V, 65 y 72, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se actualiza la causa de improcedencia consistente en la cesación de efectos de la norma materia de la controversia, aplicable a las acciones de

inconstitucionalidad por disposición del artículo 59 de la mencionada ley reglamentaria." [8]

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DECLARA LA INVALIDEZ DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, COMO CONSECUENCIA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, DEBE ESTIMARSE QUE HAN CESADO LOS EFECTOS DE AQUÉLLA, POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO. La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad en términos del numeral 65 de la ley citada, se actualiza si mientras se tramita una acción de inconstitucionalidad en contra de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara la invalidez con efectos absolutos de dicha norma, también impugnada en una controversia constitucional, pues es claro que han cesado sus efectos, lo que determina sobreseer en el procedimiento relativo, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley de la materia." [9]

**32.** Sin que sea óbice que la declaratoria de invalidez surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso Local, pues eso no genera que esta controversia constitucional pueda seguir su curso ordinario, ya que, como lo estableció el Pleno en las jurisprudencias transcritas, si durante la tramitación de la controversia constitucional la Suprema Corte resuelve otra controversia o una acción de inconstitucionalidad en la que se declare la invalidez con efectos absolutos de la norma general que se impugna, debe considerarse que han cesado sus efectos y, por tanto, sobreseer. Y es que lo relevante es que la norma eventualmente dejará de producir sus efectos,

[8] Jurisprudencia P./J. 93/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 189355, localizada en la página 692, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, julio de 2001, Novena Época.
[9] Jurisprudencia P./J. 114/2004, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 180215, localizada en la página 588, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, noviembre de 2004, Novena Época.

pues la declaratoria se hizo de manera general, por lo que es innecesario declarar su invalidez en cada procedimiento en que ésta se impugne.

**33.** Por tanto, en virtud de lo antes señalado, al actualizarse la causa de improcedencia relativa a la cesación de los efectos de la norma general impugnada, en virtud de los motivos aducidos por el Municipio promovente, de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,[10] debe sobreseerse en la presente controversia constitucional.

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 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.

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.

[10] "**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."

**I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.**

**II. 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.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO CUANDO EL ARTÍCULO IMPUGNADO, AL SER REFORMADO, NO SUFRIÓ UN CAMBIO EN SU SENTIDO NORMATIVO.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA (ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA 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].**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA 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].**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL ACTOR PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, ANTE LA INEXISTENCIA DE UN PRINCIPIO DE AGRAVIO EN PERJUICIO DE SU ESFERA COMPETENCIAL (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 17 BIS, 30 BIS, FRACCIONES I, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX Y XXI; Y 32, FRACCIONES I, III, IV Y XX, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ASÍ COMO EL ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO 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).**

**IX. 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.**

**X. DELEGACIONES ESTATALES DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO. DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 90, EN RELACIÓN CON EL 73, FRACCIÓN XXXI, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, ASÍ COMO CON EL 17 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CONSTITUYEN ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (ARTÍCULO 17 TER DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).**

**XI. DELEGACIONES ESTATALES DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO. SE ENCUENTRAN ADSCRITAS JERÁRQUICA Y ORGÁNICAMENTE A LA SECRETARÍA DE BIENESTAR, Y TIENEN COMO OBJETIVO LA ATENCIÓN MÁS EFICAZ DE DETERMINADOS ASUNTOS DE COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (ARTÍCULO 17 TER DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).**

**XII. DELEGACIONES ESTATALES DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO. TIENEN A SU CARGO LA COORDINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE TODAS LAS ACCIONES NECESARIAS PARA LLEVAR A CABO LOS PROGRA-**

**MAS FEDERALES QUE OTORGUEN ALGÚN BENEFICIO DIRECTO A LA POBLACIÓN (ARTÍCULO 17 TER DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).**

**XIII. COORDINACIÓN GENERAL DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO. EL HECHO DE QUE CONSTITUYA UNA CREACIÓN LEGISLATIVA ATÍPICA NO ACORDE AL MODELO CONSTITUCIONALMENTE PREVISTO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, AL DEPENDER DIRECTA E INMEDIATAMENTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EJERCER FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DEL MANDATARIO, NO TORNA INCONSTITUCIONAL DICHA FIGURA, EN VIRTUD DE QUE EL LEGISLADOR CUENTA CON AMPLIA LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA ORGANIZAR, ESTRUCTURAR Y ASIGNAR ATRIBUCIONES A LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (ARTÍCULO 17 TER DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).**

**XIV. COORDINACIÓN GENERAL DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO. NO EXISTE OMISIÓN LEGISLATIVA RESPECTO DE LA REGULACIÓN DE SUS FUNCIONES, ADSCRIPCIÓN, ÁMBITO COMPETENCIAL, ESTRUCTURA ORGÁNICA E INTEGRANTES, EN VIRTUD DE QUE LOS PRIMEROS TRES ASPECTOS QUEDAN CLAROS CON MOTIVO DE SU DEPENDENCIA A LA SECRETARÍA DE BIENESTAR Y LOS DOS RESTANTES, AL EJERCERSE UNIPERSONALMENTE POR LA PERSONA ENCARGADA DE LA COORDINACIÓN GENERAL QUE SE ENCUENTRA AL MANDO DIRECTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (ARTÍCULO 17 TER DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).**

**XV. DELEGACIONES ESTATALES DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE LA SECRETARÍA DE BIENESTAR. PUEDEN ESTABLECERSE EN LA MISMA LOCALIDAD QUE LAS OFICINAS DE REPRESENTACIÓN DE UNA DIVERSA DEPENDENCIA O ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PARA EFECTOS DE COORDINAR Y ATENDER DIRECTAMENTE A LA POBLACIÓN EN SERVICIOS PÚBLICOS A CARGO DE LA FEDERACIÓN, ELLO NO ACTUALIZA UNA DUPLICIDAD DE DEPENDENCIAS CON IDÉNTICAS FUNCIONES, PORQUE DEBE EXISTIR UNA COORDINACIÓN ENTRE ELLAS, DEBIENDO ENTENDER LOS SERVICIOS Y TRÁMITES CORRESPON-**

**DIENTES CON LA QUE TENGA A SU CARGO EL PROGRAMA RESPECTIVO (ARTÍCULO 17 TER DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).**

**XVI. LINEAMIENTOS GENERALES EMITIDOS POR LA SECRETARÍA DE BIENESTAR Y LA COORDINACIÓN GENERAL DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO. TIENEN POR OBJETO REGULAR LAS FUNCIONES DE LAS DELEGACIONES ESTATALES DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO EN LA COORDINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS Y LOS PROGRAMAS A SU CARGO, ASÍ COMO EN LAS FUNCIONES DE ATENCIÓN CIUDADANA QUE PRESTEN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, MAS NO REGULAR A LA ENTIDAD FEDERATIVA PROPIAMENTE (ARTÍCULO 17 TER DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).**

**XVII. ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIAS PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. EL HECHO DE QUE EL EJECUTIVO FEDERAL CUENTE EN DETERMINADA REGIÓN CON UNA DELEGACIÓN ESTATAL DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE LA SECRETARÍA DE BIENESTAR, NO IMPIDE QUE DICHA LOCALIDAD SEA DECLARADA ZONA DE ATENCIÓN PRIORITARIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, CON LOS EFECTOS QUE ELLO GENERA, ASÍ COMO TAMPOCO EXISTE SUSTENTO ALGUNO PARA ASEGURAR QUE EL LEGISLADOR FEDERAL SE ENCONTRABA OBLIGADO A PREVER UNA DELEGACIÓN EN CADA ZONA DE ATENCIÓN PRIORITARIA DEL PAÍS (ARTÍCULO 17 TER DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).**

**XVIII. DELEGACIONES DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO Y COORDINACIÓN GENERAL DE PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO. NO TIENEN LA NATURALEZA DE AUTORIDADES INTERMEDIAS ENTRE EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO Y LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD, YA QUE DEPENDEN JERÁRQUICAMENTE DE LA SECRETARÍA DE BIENESTAR Y DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, RESPECTIVAMENTE, TENIENDO A CARGO, ESENCIALMENTE, LA COORDINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES, PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL, ASÍ COMO FUNCIONES DE ATENCIÓN CIUDADANA, EN EL ÁMBITO FEDERAL (ARTÍCULO 17 TER DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).**

**XIX. COMISIONES PRESIDENCIALES. EL HECHO DE QUE PUEDAN SER INTEGRADAS POR SERVIDORES PÚBLICOS DE OTROS ÓRDENES DE GOBIERNO, NO IMPLICA EL SOMETIMIENTO DE AQUÉLLOS A LA AUTORIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, PORQUE SU PARTICIPACIÓN ES POTESTATIVA Y PUEDEN DECLINAR EN TODO MOMENTO (ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).**

**XX. COMISIONES PRESIDENCIALES. LA DOTACIÓN DE RECURSOS PARA SU FUNCIONAMIENTO DEBERÁ PROVENIR DIRECTAMENTE DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA O DE ALGUNA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO (ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).**

**XXI. COMISIONES PRESIDENCIALES. EL HECHO DE QUE EL EJECUTIVO FEDERAL UNIPERSONALMENTE INTEGRE COMISIONES PRESIDENCIALES SIN DEFINICIÓN DE SU MATERIA, FUNCIONES, ATRIBUCIONES, OBJETO, RAMO, SECTOR O TEMÁTICA, NO INVADE LAS COMPETENCIAS Y FACULTADES DEL NIVEL DE GOBIERNO ESTATAL, EN VIRTUD DE QUE AL TENER COMO OBJETIVO EL MEJOR DESPACHO DE LOS ASUNTOS A SU CARGO, NECESARIAMENTE SU FUNCIÓN DEBE SER ATINENTE A LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES QUE CONSTITUCIONALMENTE TIENE ENCOMENDADAS (ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).**

**XXII. COMISIONES PRESIDENCIALES. SU CREACIÓN NO SE REALIZA EN EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SINO QUE SE TRATA DEL EJERCICIO DE SU FACULTAD EJECUTIVA GENÉRICA, COMO UN INSTRUMENTO A TRAVÉS DEL QUE SE CREA UN GRUPO DE TRABAJO ORIENTADO HACIA LA CONSECUCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE SE PRETENDE IMPLEMENTAR (ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2019. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. 23 DE MAYO DE 2022. PONENTE: 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.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintinueve de enero de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Víctor Lenin Sánchez Rodríguez, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, promovió controversia constitucional en contra de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como del Poder Ejecutivo Federal, por las normas generales que a continuación se trascriben:

"**1.** El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante 'Decreto'), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

"2. El Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante 'Decreto que reforma el artículo 21' o 'Decreto de Comisiones'), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018."

2. SEGUNDO.—**Antecedentes de la norma general cuya invalidez se demanda.** Como antecedentes de la norma general y los actos cuya invalidez se reclama, el actor señaló:

3. En sesión ordinaria celebrada el trece de noviembre de dos mil dieciocho, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó, en lo general y en lo particular, ambos proyectos de Decretos por los que se reformaron y derogaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se ordenó remitir los dictámenes correspondientes al Senado de la República, para los efectos constitucionales conducentes.

4. En sesión ordinaria de veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, la Cámara de Senadores aprobó ambos proyectos de Decretos.

5. El treinta de noviembre de dos mil dieciocho, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos promulgó y publicó en el Diario Oficial de la Federación el "*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*" y el "*Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*".

6. TERCERO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La parte actora señaló como preceptos violados los artículos 14, 16, 21, 25, 40, 41, 79, 80, 89, 90, 115, 116, 124, 126, 127 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora planteó diversos conceptos de invalidez tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de los artículos 17 Bis, 17 Ter y 32, fracción XX, del Decreto que contravienen lo dispuesto por los artículos 16, 80, 89, 90 y 124 de la Constitución Federal, precisados en la demanda respectiva, relacionados con la afectación al diseño que la Norma Fundamental dispone para el Poder Ejecutivo Federal y la Administración Pública Federal.

8. QUINTO.—**Trámite.** Por acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 30/2019 y, por razón de turno, se designó al Ministro Luis María Aguilar Morales, como instructor del procedimiento.

9. Mediante proveído del mismo día, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia constitucional; tuvo como demandados a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como al Poder Ejecutivo Federal; asimismo, se ordenó emplazarlos para que formularan su contestación y dar vista a la Fiscalía General de la República a efecto de que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación correspondiera.

10. SEXTO.—**Contestación a la demanda de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** Mediante escrito presentado el veintiocho de marzo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, a través del presidente de la Mesa Directiva, dio contestación a la demanda, en los términos planteados en el oficio respectivo.

11. SÉPTIMO.—**Contestación a la demanda del Poder Ejecutivo Federal.** Mediante oficio de uno de abril de dos mil diecinueve, recibido el día siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo Federal, a través de su consejero jurídico, dio contestación a la demanda, en los términos precisados en su ocurso.

12. OCTAVO.—**Contestación a la demanda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** Mediante escrito de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, presentado el dos de abril siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a través del presidente de la Mesa Directiva, dio contestación a la demanda, conforme a los argumentos plasmados en su oficio respectivo.

13. NOVENO.—**Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no emitió opinión en el presente asunto.

14. DÉCIMO.—**Audiencia constitucional.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veinte de mayo de dos mil diecinueve se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del diverso 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo la relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por formulados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución; y,

## CONSIDERANDO:

15. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia cons-

titucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción I, inciso a),[1] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I,[2] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo y los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, en relación con una norma de carácter general.

16. SEGUNDO.—**Fijación de la norma general cuya invalidez se demanda.** En términos del artículo 41, fracción I,[3] de la ley reglamentaria de la materia, es necesario fijar de manera precisa las normas generales objetos de la controversia.

17. Este Alto Tribunal ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura integral de la demanda, de una manera tal que se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada; de conformidad con la tesis **P./J. 98/2009,** de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."[4]

---

[1] "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...
"a). La Federación y una entidad federativa; ..."

[2] "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; ..."

[3] "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; ..."

[4] De texto: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las

18. Pues bien, de la lectura integral de la demanda se advierte que el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo controvierte los artículos 17 Bis; 17 Ter; 21; 30 Bis fracciones I, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XXI; y 32, fracciones I, III, IV y XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el artículo décimo primero transitorio 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.

19. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

20. Debe atenderse al primer supuesto previsto en el artículo 21, fracción II,[5] de la ley reglamentaria de la materia, esto es, la impugnación de una norma general a partir del día siguiente a la fecha de su publicación.

21. En el caso, los Decretos que contienen los artículos controvertidos por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el viernes treinta de noviembre de dos mil dieciocho, por lo que el plazo legal de treinta días transcurrió del **lunes tres de diciembre de dos mil dieciocho al martes veintinueve de enero de dos mil diecinueve.**

22. A dicho plazo deben descontarse los días uno, dos, ocho, nueve y quince a treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho; así como uno, cinco,

---

normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536.

[5] "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 ..."

seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de enero de dos mil diecinueve, por ser inhábiles, de conformidad con los artículos 2[6] y 3, fracciones II y III,[7] de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los diversos 3,[8] *a contrario sensu*, y 163[9] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el punto primero,[10] incisos a), b) y d), del Acuerdo General Plenario 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia y de descanso para su personal.

23. De esta forma, si la demanda fue recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el martes veintinueve de enero de dos mil diecinueve,[11] es evidente que su impugnación se hizo dentro del plazo previsto en la ley reglamentaria de la materia.

24. Relacionado con lo anterior, conviene dar respuesta al planteamiento formulado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el sentido de

[6] "Artículo 2. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."
[7] "Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: ...
"II. Se contarán sólo los días hábiles, y
"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."
[8] "Artículo 3. La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos períodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."
[9] "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."
[10] "Primero. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:
"a) Los sábados;
"b) Los domingos; ...
"d) El primero de enero; ..."
[11] Foja 100 vuelta del expediente principal.

que la demanda resulta extemporánea, dado que no se actualiza un nuevo acto legislativo; ello, en virtud de que el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, previa a la reforma controvertida, ya contemplaba la facultad del presidente de la República para crear comisiones.

25. De conformidad con la tesis **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.",[12] aplicada por analogía, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo, para efectos de su impugnación, al menos, deben satisfacerse dos aspectos: (I) uno de carácter formal, consistente en haber llevado a cabo un procedimiento legislativo y (II) otro de carácter material, consistente en que el cambio sea sustantivo, es decir, que impacte en el sentido normativo.

26. Ahora bien, en el caso, el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, previo a la reforma controvertida, era del tenor siguiente:

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

"**Artículo 21**. El presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado.

"Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas Comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

"Las Comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el presidente de la República."

27. El treinta de noviembre de dos mil dieciocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "*Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*", impugnado en esta controversia constitucional, quedando de la siguiente forma:

"**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 pú-

blicos 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 período 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."

28. La expedición del Decreto de referencia derivó del procedimiento legislativo llevado a cabo por las Cámaras del Congreso de la Unión, con motivo de la

iniciativa presentada el dos de octubre de dos mil dieciocho, por integrantes del Grupo Parlamentario de Morena; en la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó dicha iniciativa a la Comisión de Gobernación y Población para su dictamen; el doce de noviembre del propio año, la citada Comisión aprobó el proyecto de dictamen que contenía el Decreto respectivo; y, en sesión ordinaria del Pleno de la Cámara de Diputados celebrada el trece de ese mismo mes y año, se aprobó la minuta correspondiente, enviándose a la Cámara Revisora.

29. En sesión del Pleno de la Cámara de Senadores de quince de noviembre de dos mil dieciocho, se turnó el proyecto de Decreto a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, quienes, el veinte de noviembre siguiente, propusieron aprobar la minuta enviada por la colegisladora. En sesión de veintidós del mismo mes y año, el Pleno de la Cámara de Senadores discutió el dictamen, aprobándose en lo general y en lo particular, por lo que se envió al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.

30. El treinta de octubre de dos mil dieciocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "*Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*".

31. Por otra parte, el artículo 21, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue reformado para establecer la posibilidad de constituir, a través de Decretos, las Comisiones Consultivas y Presidenciales, además de las Comisiones Intersecretariales ya previstas.

32. En el párrafo segundo, se precisó en qué consistían y cuál sería la integración de las Comisiones Intersecretariales, además de preservar el texto que permite a las entidades paraestatales integrarse a las citadas Comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

33. El párrafo tercero, desarrolló la integración, finalidad y efectos de las conclusiones de las Comisiones Consultivas; el cuarto, indicó la conformación, funciones y objeto de las Comisiones Presidenciales; y, el párrafo quinto, reiteró el texto relativo a que las Comisiones podrían ser transitorias o permanentes y presididas por quien determine el presidente de la República.

34. Finalmente, se estableció el contenido mínimo que debía prever el Decreto de creación respectivo, así como lo relativo a su financiamiento y el cargo honorífico y de confianza de sus integrantes.

35. De lo anterior se advierte el cumplimiento de los criterios formal y material, a que alude la tesis de jurisprudencia antes transcrita, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación y, en consecuencia, resulta infundada la causal de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 21, fracción II, ambos de la ley reglamentaria, a que aludió la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

36. CUARTO.—**Legitimación activa.** A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

37. En primer lugar, en términos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo es un ente facultado para promover este medio de control constitucional.

38. En segundo lugar, el artículo 11, párrafo primero,[13] de la ley reglamentaria de la materia, establece que 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 y, 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.

39. En el presente asunto, suscribe la demanda en representación del gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo, Víctor Lenin Sánchez Rodríguez, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Estatal, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento expedido a su favor el uno de abril de dos mil dieciocho.[14]

[13] "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] Foja 102 del expediente principal.

40. De conformidad con el artículo 18, fracción XI,[15] de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, en relación con el diverso 4, fracción II,[16] del "*Decreto que crea la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo*", publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintitrés de abril de dos mil ocho, la Consejería Jurídica cuenta con la atribución de representar jurídicamente al titular del Ejecutivo, de manera que quien suscribe la demanda, cuenta con la facultad de representar al actor.

41. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción.

42. Conforme a los artículos 10, fracción II,[17] y 11, párrafos primero y tercero,[18] de la ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos; y, en el caso del presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado conforme lo determine el

[15] "Artículo 18. A la Secretaría de Gobierno, le corresponden las atribuciones que expresamente le confieren la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y las siguientes: ...
"XI. Representar jurídicamente al Gobernador del Estado por sí, o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado, la cual contará con las atribuciones legales que se establecen en el Decreto de creación correspondiente; ..."
[16] "Artículo 4. Para el cumplimiento de su objeto, a la Consejería le corresponde el ejercicio de las atribuciones siguientes: ...
"II. Ejercer la representación y personalidad legal del Ejecutivo Estatal, sus dependencias y entidades que lo soliciten, para conocer e intervenir en los procesos legales, litigios, demandas, querellas y juicios que se interpongan, de las que sean parte o que tengan interés jurídico; ..."
[17] "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; ..."
[18] "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 consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

propio presidente y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley.

43. Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como el Poder Ejecutivo Federal.

44. En representación de la Cámara de Diputados comparece a juicio Porfirio Muñoz Ledo, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva, lo que acredita con la copia certificada de un extracto del Diario de Debates de la citada Cámara, correspondiente al año 1, primer periodo, de veintinueve de agosto de dos mil dieciocho.[19]

45. Al efecto, en términos del artículo 23, numeral 1, inciso l),[20] de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es atribución del presidente de la Mesa Directa la representación legal de la Cámara de Diputados.

46. Por su parte, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión comparece a juicio por conducto de Martí Batres Guadarrama, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva, lo que acredita con la copia certificada del acta de sesión constitutiva de la Cámara, correspondiente a la Sexagésima Cuarta Legislatura, celebrada el miércoles veintinueve de agosto de dos mil dieciocho.[21]

47. En relación con esto, el artículo 67, numeral uno,[22] de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el pre-

[19] Fojas 1112 y 1113 del expediente principal.
[20] "Artículo 23.
"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes: ...
"l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; ..."
[21] Fojas 383 a 386 del expediente principal.
[22] "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: ..."

sidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores es su representante jurídico.

48. Por lo que hace al Poder Ejecutivo Federal, comparece a juicio por conducto de Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento expedido a su favor el uno de diciembre de dos mil dieciocho.[23]

49. De conformidad con el artículo 43, fracción X,[24] de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el punto único, párrafo primero,[25] del "*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 menciona*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes nueve de enero de dos mil uno.

50. Por lo que debe reconocérseles legitimación pasiva a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como al Poder Ejecutivo Federal, al atribuírseles la emisión y la promulgación de los decretos que contienen los preceptos impugnados, así como a quienes comparecen en su representación, por contar con dicha facultad.

51. SEXTO.—**Causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento.** Se procede a analizar las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que hicieron valer las partes, o bien, que este Pleno advierta de oficio.

---

[23] Foja 171 del expediente principal.

[24] "Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...
"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;"

[25] "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. ..."

52. El Poder Ejecutivo Federal considera que se actualiza la prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la ley reglamentaria, por ausencia de una causa de pedir, dado que, en su opinión, no se advierte que el actor formule argumentos lógico-jurídicos de los que se desprenda una afectación a su esfera competencial, o bien, un principio de afectación; por el contrario, se limita a la supuesta vulneración de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, *in genere*.

53. Debe desestimarse tal causal de improcedencia, pues cuando menos, el actor expresa en su demanda diversas manifestaciones en las que alega que los decretos impugnados le causan agravios, los cuales deben ser objeto de pronunciamiento, como se desarrollará más adelante; resulta aplicable la tesis **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."[26]

54. En cambio, es parcialmente fundada la causal de improcedencia hecha valer por las autoridades demandadas, en el sentido de que el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional, respecto de los artículos 17 Bis, 30 Bis, fracciones I, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XXI, y 32, fracciones I, III, IV y XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como del artículo décimo primero transitorio 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.

[26] De texto: "Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo."
*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062.

55. De conformidad con el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, la improcedencia de una controversia constitucional puede derivar no sólo de los supuestos que de manera específica prevé dicho precepto, sino también, de los que se desprendan del conjunto de normas que la integran y de las bases constitucionales que la rigen; siendo aplicable a este respecto la tesis **P./J. 32/2008,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, ÚNICAMENTE DEBE RESULTAR DE ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA PROPIA LEY Y, EN TODO CASO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."[27]

56. Una de las causales de improcedencia que se desprende de las bases constitucionales que rigen a la controversia constitucional es la falta de interés legítimo de las entidades, poderes u órganos que promueven, pues si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puede analizar la constitucionalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado a través de este medio de control constitucional, también lo es que, para hacerlo, está siempre supeditada a la existencia de un principio de agravio en perjuicio de la esfera competencial del actor.

57. Así se advierte de la tesis **2a. XVI/2008,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN."[28]

---

[27] De texto: "Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, la improcedencia de la controversia constitucional únicamente debe resultar de alguna disposición de la propia ley y, en todo caso, de la Norma Fundamental, por ser éstas las que delinean su objeto y fines; de ahí que la improcedencia no puede derivar de lo previsto en otras leyes, pues ello haría nugatoria la naturaleza de ese sistema de control constitucional."
*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 955.

[28] De texto: "En materia de controversias constitucionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del interés legítimo, ha hecho algunas diferenciaciones que, aunque sutiles, deben tenerse presentes: 1. En la controversia constitucional 9/2000 consideró que el interés legítimo se traduce

58. Un ejemplo de improcedencia en la vía se presenta cuando, sin necesidad del estudio de fondo del asunto, es patente que la norma general impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la parte actora, como se indica en la tesis **P./J. 50/2004,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN."[29]

---

en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones, y se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra; 2. En la controversia constitucional 328/2001 sostuvo que el interés legítimo se traducía en la afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo; 3. En la controversia constitucional 5/2001 determinó que si bien es cierto que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, y que debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución, quedando las transgresiones invocadas sujetas a dicho medio de control constitucional, también lo es que no se abrogó, por decirlo de alguna manera, lo relativo al interés legítimo para la procedencia de la acción, sino que se matizó considerando que era necesario un principio de afectación; y, 4. En la controversia constitucional 33/2002 retomó el principio de afectación para efectos del interés legítimo, y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo debe estudiarse ese principio. Así, puede entenderse que se colmará el requisito relativo al interés legítimo cuando exista una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación."
*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1897.

[29] De texto: "La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno, cuyo título es: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.', no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando la inviabilidad de la acción resulta evidente, porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sino sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la ley reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001 de rubros: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.' y 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE

59. Ahora bien los artículos 17 Bis; 30 Bis, fracciones I, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XXI; y 32 fracciones I, III, IV y XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el artículo décimo primero transitorio 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, disponen:

"**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

---

NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.', *de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones.*"
*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 920.

"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: ...

"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'; ...

"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 30 Bis.** A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes: ...

"I. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia

de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; ...

"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; ...

"XVI. Coordinar y establecer mecanismos para contar oportunamente con la información de seguridad pública y nacional, así como del ámbito criminal y preventivo que esta Secretaría requiera de dependencias y organismos competentes en dichas materias, para el adecuado cumplimiento de las atribuciones que las leyes le establecen;

"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; ..."

"**Artículo 32.** A la Secretaría de Bienestar corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación, supervisión y seguimiento, en términos de ley y con los organismos respectivos, de las políticas siguientes: ...

"c) Atención preponderante a los derechos de la niñez, de la juventud, de los adultos mayores, de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad; ...

"III. Coordinar las acciones que incidan en el bienestar de la población, el combate a la pobreza y el desarrollo humano, fomentando un mejor nivel de vida;

"IV. Fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en materia de bienestar, combate a la pobreza y desarrollo humano; ...

"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; ..."

"Décimo primero transitorio. La estructura administrativa de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo deberá quedar constituida en un plazo máximo de 180 días, contados a partir de la publicación del reglamento respectivo."

60. Como puede advertirse de la anterior transcripción, por 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 reglamento interior y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

61. Asimismo, establece toda una serie de requisitos a los que deberán sujetarse dichas dependencias, para entregar un beneficio directo a la población.

62. Por su parte, las porciones normativas del artículo 30 Bis, esencialmente, establecen que a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana le co-

rresponde el despacho de diversas atribuciones generales en materia de seguridad pública y otras respecto a la seguridad nacional, tales como: analizar y sistematizar la investigación e información; organizar, dirigir y supervisar al Centro Nacional de Inteligencia; informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional y presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el de Seguridad Nacional, ante la ausencia del presidente de la República.

63. Las fracciones impugnadas del artículo 32 disponen que a la Secretaría de Bienestar le corresponden diversas atribuciones generales en materia de bienestar, desarrollo, inclusión, cohesión social y combate a la pobreza, así como 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.

64. Finalmente, el artículo décimo primero transitorio 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, ordena que la estructura administrativa de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo quede constituida en un plazo máximo de ciento ochenta días, a partir de la publicación del reglamento respectivo.

65. Entonces, en el caso, el actor impugna diversos artículos de 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, de lo que se sigue que, *en principio*, no se trata de un ordenamiento destinado a regir la actuación del ente actor.

66. Más específicamente, por lo que hace a las porciones normativas controvertidas, su contenido pone en evidencia que sólo distribuye los negocios del orden administrativo federal entre sus dependencias y tiene como fin organizar la estructura administrativa de las nuevas Delegaciones de Programas para el Desarrollo.

67. Tales supuestos normativos evidencian la inviabilidad de la acción, porque no afectan, en modo alguno, el ámbito de atribuciones de la entidad actora, lo que se desprende de la lectura de los preceptos, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; por tanto, es fundado el planteamiento de falta de principio de agravio propuesto por las autoridades demandadas.

68. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Previamente al estudio de los artículos 17 Ter y 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la luz de aquellos conceptos de violación que plantean un agravio relacionado con el ámbito competencial del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, conviene precisar el fundamento constitucional, en virtud del cual el legislador federal emite dicho ordenamiento.

69. Al respecto, 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. ..."

70. De los numerales antes citados, debe destacarse lo siguiente:

71. **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 atribuciones

que a éste se confieren, sino también las demás que en favor de los poderes públicos se consagran.

72. **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.

73. 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.[30]

[30] Tesis P./J. 120/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255.
"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 política del legislador. En efecto, en determinados campos –como el económico, el de la organización adminis-

74. 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.

75. Establecido lo anterior, se procede al estudio de los artículos 17 Ter y 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

76. **a) Delegaciones de Programas para el Desarrollo y su Coordinación General.**

77. 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 y su Coordinación General 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:

---

trativa 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."

"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 sustanciándose de manera regular y no se cree incertidumbre jurídica a la ciudadanía. Dichas oficinas habrán de ejercerlas facultades y las atribuciones que por materia hoy atienden.

"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."[31]

78. 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 delega-

[31] 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.

ciones 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."[32]

79.Ahora bien, el artículo 17 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone:

"**Articulo 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."

80. Del precepto transcrito se advierte la creación de dos figuras dentro la administración pública federal: las Delegaciones Estatales de Programas para el Desarrollo y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

[32] 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.

81. 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 programas 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 ejercer algún beneficio directo a la población.

82. 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 sus titulares y, en unión con dicha dependencia, planean, ejecutan y evalúan los planes, programas y acciones de las delegaciones, además de emitir los lineamientos que las rigen.

83. A juicio del actor, lo anterior resulta inconstitucional, entre otras cuestiones, porque las delegaciones no encuentran sustento en el esquema constitucional; sus atribuciones no se circunscriben a la Secretaría de Bienestar, a la que se encuentran adscritas; no queda claro el concepto de desarrollo integral que tienen a cargo, ni si la supervisión de programas que ejercen algún beneficio directo a la población son los correspondientes al ámbito federal.

84. Pues bien, de la lectura del artículo 17 Ter cuestionado es posible concluir que las delegaciones sí 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 con el 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo contenido es el siguiente:

"**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."

85. Sobre esta figura, el Tribunal Pleno ha referido que:

86. **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.[33]

87. **b)** Tiende 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.[34]

88. **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 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.[35]

89. A juicio de este Tribunal Pleno, las anteriores notas típicas de un órgano desconcentrado es posible encontrarlas 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.

[33] Sentencia dictada por el Tribunal Pleno el cinco de junio de dos mil, en el amparo en revisión 1310/99.
[34] Sentencia dictada por el Tribunal Pleno el diez de mayo de dos mil siete, dictada en la acción de inconstitucionalidad 33/2006, promovida por la Procuraduría General de la República.
[35] Sentencia dictada por el Tribunal Pleno el siete de junio de dos mil siete, la acción de inconstitucionalidad 26/2006, promovida por diversos senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión.

90. En efecto, las delegaciones son introducidas con la intención de una más eficaz atención y eficiente despacho de 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 orgánicamente, a la Secretaría de Bienestar; en ese sentido, debe entenderse que están sujetas a un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo subordinado.

91. 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, programas 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.

92. Aunado a ello, no cuentan con personalidad jurídica o patrimonio propio, dado que, para que se entendiera dotadas de tales atributos, se requeriría declaración legal expresa; lo que confirma su naturaleza jurídica.

93. Respecto de que sus atribuciones no se circunscriben a la Secretaría de Bienestar, es infundado tal concepto, pues si las delegaciones son dependientes, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar; y, conforme artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 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*, es claro, entonces, que las funciones de las delegaciones se circunscriben a la Secretaría de Bienestar.

94. Pensar en sentido contrario, generaría una contradicción entre los dos preceptos aludidos; además de los potenciales conflictos en torno a las características esenciales como órgano desconcentrado de la administración pública federal, a saber, dependencia, nexo de jerarquía, poder de nombramiento y mando disciplinario frente al órgano central, participación de su personalidad jurídica e, incluso, de su patrimonio.

95. A juicio de este Alto Tribunal, las delegaciones guardan las anteriores características de un órgano desconcentrado de la Secretaría del Bienestar, nexo de jerarquía por estar adscritas expresamente a dicha dependencia; 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; 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.

96. Además de las razones anteriores, si las funciones de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo no se circunscriben a las atribuciones de la Secretaría de Bienestar, podría existir, de hecho, una preminencia de ésta sobre el resto de las Secretarías de Estado, lo que no está permitido conforme a las propias bases en que se organiza la administración pública federal centralizada.[36]

97. Aunado a esto, como fue visto en los antecedentes legislativos expuestos, los legisladores advirtieron que la vocación de las delegaciones debía dirigirse a las funciones de la Secretaría de Bienestar.

98. Si esto es así, entonces también resulta infundado lo alegado en cuanto a que, a través de dichas figuras administrativas, la ley orgánica prevea una instancia intersecretarial, pues, se insiste, las funciones encomendadas a tales órganos desconcentrados se circunscriben a las atribuciones con que cuenta la Secretaría de Bienestar.

99. Por otro lado, respecto a que no queda claro el concepto de desarrollo integral que tienen a cargo, ni si la supervisión de programas que ejercen algún beneficio directo a la población son los correspondientes al ámbito federal, tales argumentos también son infundados. Ha quedado expuesto que las multicitadas Delegaciones de Programas para el Desarrollo han sido un rediseño en el modelo orgánico de la administración pública federal.

[36] "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."

100. En ese sentido, la supervisión de programas que ejercen algún beneficio directo a la población son los correspondientes al ámbito federal. Pensar en sentido contrario, implicaría hacer una lectura aislada del precepto impugnado, cuando debe ser entendido a partir del ordenamiento legal al que pertenece, esto es, como una base más de la organización de la administración pública federal centralizada, para la atención de los asuntos de su competencia.

101. Este mismo sentido debe darse a la porción normativa "*acciones para el desarrollo integral*", esto es, debe entenderse que las delegaciones tienen a su cargo coordinar e implementar todas las acciones necesarias para llevar a cabo los programas federales que ejercen algún beneficio directo a la población.

102. Por otra parte, en cuanto hace al concepto de invalidez en el que se sostiene que la Coordinación General de Programas para el Desarrollo no responde al modelo constitucionalmente previsto para la administración pública federal, es cierto que el producto legislativo que se analiza es atípico, pues dicha 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 sus titulares y, en unión con dicha dependencia, planean, ejecutan y evalúan los planes, programas y acciones de las delegaciones, además de emitir los lineamientos que las rigen.

103. Sin embargo, a juicio de este Alto Tribunal lo anterior no torna inconstitucional a la Coordinación General, en virtud de que dentro de la amplia libertad configurativa con que cuenta el legislador para organizar, estructurar y asignar atribuciones a los órganos de la administración pública federal, no se encuentra vedada la posibilidad de crear una figura jurídica dependiente directa e inmediatamente del presidente de la República y que ejerza el desarrollo de alguna función administrativa dentro del ámbito competencial del mandatario, lo que, de hecho, lo identifica como un órgano centralizado.

104. En efecto, que la Coordinación General se encuentre bajo el mando directo del presidente y tenga como funciones coordinar, en conjunto con la Secretaría de Bienestar, a las delegaciones no genera un vicio por virtud del cual deba ser invalidada la figura pues, conforme al artículo 90, en relación con el 73, fracción XXXI, ambos de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión

tiene la amplia atribución de crear aquellas dependencias u órganos de la administración pública federal que estime necesarios, a efecto de que el titular del Ejecutivo pueda hacer efectivas sus facultades.[37]

105. Así, en términos de los artículos 17 Ter, párrafo primero y 32, fracción XX,[38] ambos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el legislador federal, en ejercicio de su competencia, estimó que corresponde a la Secretaría del Bienestar 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, lo cual resulta constitucional.

106. En otro orden de ideas, resulta infundado que el legislador haya omitido prever la estructura orgánica, adscripción, ámbito competencial, integrantes y funciones de la Coordinación General.

107. Es claro hasta este punto la adscripción, ámbito competencial y funciones de la Coordinación General, con motivo de su dependencia a la Secretaría de Bienestar.

---

[37] Sirve de apoyo, en lo conducente, la tesis de contenido siguiente: "ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES PARA CREARLOS. Conforme al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida por el Congreso de la Unión, es el ordenamiento mediante el cual se distribuyen los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y en ella se definen las bases generales de creación de las entidades paraestatales, dividiendo la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal. Ahora bien, de la interpretación relacionada de dicho precepto constitucional con el diverso artículo 73, fracción XXX, de la Ley Fundamental, que otorga al Congreso de la Unión la atribución de expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades que la Constitución concede a los Poderes de la Unión, se concluye que en el ejercicio de esas facultades, conferidas de manera amplia al Congreso de la Unión, éste puede crear aquellas dependencias u órganos de la Administración Pública Federal que estime necesarios, pues su facultad no se agota o limita a la expedición de la Ley Orgánica relativa."
Tesis P./J. 48/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1080.

[38] "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; ..."

108. Ahora bien, la propia naturaleza de la figura, así como los antecedentes legislativos que le dieron origen, ponen en evidencia que se trata de una función unipersonal bajo el mando directo del presidente de la República y, consecuentemente, no existe falta de previsión alguna respecto de su estructura e integración.

109. En efecto, del dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores sobre la Minuta de Proyecto de Decreto, se advierte lo siguiente:

"La modificación del artículo 17 Ter, señala que el titular del Poder Ejecutivo Federal contará en las entidades federativas con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo que tendrán a 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 de la administración pública federal, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población.

"Si bien la coordinación de dichos programas <u>se llevará a cabo por un coordinador general</u> que estará bajo el mando directo del presidente de la República, es necesario y viable que la estructura y manejo y control de las delegaciones se adscriba a la Secretaría de Bienestar para no engrosar ni la estructura ni las facultades de la oficina de la presidencia, sino reafirmar y nutrir la vocación y las funciones que a esa Secretaría le corresponden."[39] (Énfasis añadido).

110. Dicha transcripción deja en claro que la Coordinación General de Programas para el Desarrollo se ejerce unipersonalmente por el coordinador general que, al efecto, designe el titular del Ejecutivo Federal, de donde se sigue que no existe omisión legislativa respecto a la regulación de su integración o estructura orgánica.

[39] Visible a fojas 287 y 288 del cuaderno de pruebas presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

111. Por otra parte, en relación con que las oficinas de representación tienen por objeto establecerse en las entidades federativas para efectos de coordinación y de atención directa a la población en servicios públicos a cargo de la Federación lo que genera un fenómeno de "*doble ventanilla*", "*procesos paralelos*" y ambigüedad con respecto a las delegaciones, tal argumento también es infundado.

112. Las oficinas de representación se encuentran previstas en el artículo 17 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los términos siguientes:

"**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."

113. De conformidad con dicho precepto, las dependencias y entidades de la administración pública federal podrán contar con oficinas de representación en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, cuando sean indispensables para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas a su cargo, con los recursos aprobados para dichos fines en sus respectivos presupuestos.

114. A partir de esto, el supuesto que podría dar lugar al aparente fenómeno de "*doble ventanilla*", "*procesos paralelos*" o ambigüedad, de que se duele el actor, es que, en una misma entidad federativa, en este caso el Estado de Michoacán de Ocampo, además de la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo, que por ley debe existir, haya también una oficina de representación de alguna dependencia o entidad federal que ejecute un programa por virtud del cual se entregue un beneficio social directo a la población.

115. Lo infundado del argumento hecho valer es que, la hipótesis normativa del artículo 17 Bis supone la existencia de una dependencia o entidad que tiene a su cargo un programa, es decir, que es responsable de su ejecución, y cuya oficina de representación en la entidad federativa o región geográfica que le corresponda, con motivo de que entrega un beneficio social directo a la población, informa a la delegación sobre su ejecución, a efecto de coordinarse; de modo que no se trata de una duplicidad de dependencias con idénticas funciones.

116. Por el contrario, ambos artículos –17 Bis y 17 Ter–, establecen 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 en la medida en que, si bien, por vocación, la Secretaría de Bienestar esta llamada a la implementación de políticas, planes, programas y acciones que tengan como finalidad un beneficio social directo a la población; también ello no impide que, diversa Secretaría de Estado, por ejemplo, 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.

117. Es por ello, que en términos de la parte final del artículo 17 Bis del ordenamiento legal analizado, las oficinas de representación se coordinan con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo de la Secretaría de Bienestar en el caso de que ejecuten algún programa en los términos ya descritos pues, se insiste, ello supone la existencia de una diversa dependencia o entidad que está a cargo, es decir, que es responsable del programa en cuestión.

118. De modo que no se genera la "*doble ventanilla*", "*procesos paralelos*" o ambigüedad aludida por el actor, pues los servicios y trámites correspondientes se deben entender con la oficina de representación de la dependencia o entidad de la administración pública federal que tenga a su cargo el programa, o bien, con la Delegaciones de Programas para el Desarrollo de la Secretaría de Bienestar, sin que le trascienda a su ámbito competencial los informes o coordinación que pueda existir entre ambas figuras.

119. Por otro lado, también es infundado que la Coordinación General genera una antinomia respecto de la Ley General de Desarrollo Social, dado que la Secretaría de Bienestar coordina el Sistema Nacional de Desarrollo Social, el diseño y ejecución de las políticas generales de desarrollo social, así como la coordinación y promoción para la celebración de convenios y acuerdos en este rubro, por lo que, se alega, se desconoce si actuarán conjuntamente o la Coordinación General sustituirá a la Secretaría en dichas funciones.

120. En términos de los artículos 38[40] y 39[41] de la Ley General de Desarrollo Social, el Sistema Nacional es un mecanismo permanente de concurrencia,

[40] "Artículo 38. El Sistema Nacional es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado, que tiene por objeto:
"I. Integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;
"II. Establecer la colaboración entre las dependencias y entidades federales en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social;
"III. Promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones de los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, con los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;
"IV. Fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social;
"V. Coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, e
"VI. Impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal."

[41] "Artículo 39. La coordinación del Sistema Nacional compete a la Secretaría, con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones. La Secretaría diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social. Al efecto, coordinará y promoverá la celebración de convenios y acuerdos de desarrollo social.

colaboración, coordinación y concertación *de los gobiernos*, así como los sectores social y privado, cuya coordinación compete a la Secretaría de Bienestar.

121. En este sentido, la atribución de la Secretaría de Bienestar para coordinar el Programa Nacional de Desarrollo Social permanece inamovible frente a la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, pues ésta tiene como función coordinar a las delegaciones –no a los niveles de gobiernos o a los sectores social y privado– en la implementación y supervisión de los servicios y programas a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

122. En esta lógica, también resulta infundado el cuestionamiento del actor, en el sentido de que las Delegaciones de Programas para el Desarrollo no están previstas expresamente en el artículo 14[42] de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

123. Conforme a dicho precepto, para el despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado se auxiliarán por los subsecretarios, titular de la Unidad de Administración y Finanzas, jefes de Unidad, directores, subdirectores, jefes de departamento, *y los demás funcionarios*, en los términos que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

124. Al margen de que, en términos de dicho precepto, la Secretaría de Bienestar puede auxiliarse, en general, de todos los funcionarios que, en términos

"La Secretaría coordinará la correspondencia entre el Programa Nacional de Desarrollo Social, los programas sectoriales y los de las entidades federativas, promoviendo que la planeación sea congruente, objetiva y participativa."

[42] "Artículo 14. Al frente de cada Secretaría habrá un secretario de Estado, quien, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, titular de la Unidad de Administración y Finanzas, jefes de Unidad, directores, subdirectores, jefes de departamento, y los demás funcionarios, en los términos que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Hacienda y Crédito Público contarán cada una con una Oficialía Mayor, las cuales tendrán las funciones que establezca el artículo 20 de esta ley y las que determinen los reglamentos interiores.
"En los juicios de amparo, el presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables."

legales, se encuentren previstos para el despacho de los asuntos de su competencia; lo cierto es que, ha quedado expuesto que las delegaciones encuentran sustento en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de ahí que no se encuentren señalados de manera expresa en el diverso 14, el cual se refiere a dependencias centralizada, no desconcentradas.

125. En otro aspecto, alegar que se somete a la entidad federativa a los lineamientos generales que emita la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo también resulta infundado.

126. El párrafo primero del artículo 17 Ter cuestionado, es claro en cuanto a que los lineamientos regularán las funciones de las delegaciones, por ende, se trata de reglas a observar por parte de las citadas dependencias federales, en la coordinación e implementación de los servicios y los programas a su cargo, así como en las funciones de atención ciudadana que presten en las entidades federativas.

127. Tal conclusión se corrobora, incluso, de los antecedentes legislativos, específicamente, del Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, en el que se incorporó la porción normativa respectiva, señalándose que:

"Para fundar la necesidad de reformar el artículo 17 Ter, se argumentó la necesidad de que, a través de lineamientos emitidos por la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, <u>se norme la actuación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo</u>, función normativa que daría mayor certeza y garantizaría transparencia respecto del ejercicio de las funciones de estas últimas. Esta nueva figura, diseñada para ayudar al gobierno mediante esta habilitación de una organización que implique el seguimiento de los programas prioritarios de bienestar, hace oportuna la adecuación del artículo 17 Ter."[43] (Énfasis añadido).

[43] Visible a foja 231 del cuaderno de pruebas presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

128. Lo anterior, en la inteligencia de que es infundado que dichos lineamientos no tienen sustento en alguna facultad prevista en favor de la Federación pues, como ha quedado expuesto, el legislador federal, en términos de lo previsto en los artículos 73, fracción XXXI y 90 de la Constitución, esto es, en ejercicio de sus atribuciones para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas todas las facultades concedidas por la Norma Fundamental a los Poderes de la Unión, como lo es la distribución de los negocios del orden administrativo, puede facultar a autoridades administrativas, como la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, a efecto de emitir disposiciones de observancia general que pormenoricen los términos de la regulación establecida en una ley, con el fin de lograr su eficaz aplicación.

129. Por otra parte, es infundado el concepto de invalidez en el que se argumenta que, al asignar una delegación por entidad federativa, se pasa por alto a las Zonas de Atención Prioritarias previstas en la Ley General de Desarrollo Social.[44]

130. En términos del artículo 31 de la citada Ley General de Desarrollo Social,[45] la declaración de zona de atención prioritaria se genera en razón del índice de pobreza, marginación y rezago en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social que se sufren en determinada área o región, a efecto de asignar

[44] "Artículo 29. Se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta Ley. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que esta Ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social."

[45] "Artículo 31. La Declaratoria tendrá los efectos siguientes:
"1. Asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios;
"2. Establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo;
"3. Generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales, y
"4. Desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social."

recursos, estímulos fiscales, programas de apoyo, financiamiento y diversificación, así como desarrollar obras de infraestructura social.

131. Así, el Ejecutivo Federal cuente con una delegación en cada entidad federativa, por un lado, no impide que determinada área o región sea declarada zona de atención prioritaria, con los efectos que ello genera; por otro, no se advierte sustento alguno para asegurar que el legislador federal se encontraba obligado a prever una delegación en cada zona de atención prioritaria del país.

132. Por lo que el establecimiento de una delegación por entidad federativa no afecta dicha declaratoria, sin que tampoco se advierta que exista obligación por parte del legislador federal de prever una delegación por cada zona de atención prioritaria del país.

133. Por otro lado, si bien es cierto que, en términos del artículo 17 de la Ley General de Desarrollo Social, los Municipios son los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, también lo es que ello es con excepción de que, expresamente, sean asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal su ejecución.

134. Lo anterior implica que, legalmente, es facultad del Poder Ejecutivo Federal determinar quién sea el ejecutor de sus programas, recursos y acciones en materia de desarrollo social, por lo que de estimar que, en determinados casos puedan serlo las Delegaciones Estatales de Programas para el Desarrollo, ello no invade competencia alguna a la entidad federativa.

135. De igual manera, el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no especifique que la actuación de las Delegaciones Estatales para Programas para el Desarrollo y la Coordinación General deberá someterse a los principios que rigen las políticas para el desarrollo, no genera la inconstitucionalidad de la norma, pues es evidente que, en el ejercicio de cualquier competencia del Gobierno Federal, cuando sea conducente, deben observarse los principios de la Política de Desarrollo Social, por sí o por conducto de sus subalternos.

136. En otro aspecto, es infundado el concepto de invalidez en que el actor 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.

137. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la prohibición de la existencia de una autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Municipios, contenida en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 mediatizando 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.

138. En este sentido, las Delegaciones de Programas para el Desarrollo y a la Coordinación General no pueden constituir una autoridad intermedia entre el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo y los Municipios de la entidad, ya que dependen jerárquicamente, las primeras, de las Secretaría de Bienestar y, la segunda, del presidente de la República, teniendo a cargo, esencialmente, la coordinación e implementaciones de los planes, programas y acciones federales en materia de desarrollo social, así como funciones de atención ciudadana, todo en el ámbito federal, por lo que no lesiona la autonomía municipal pues no suplanta o mediatiza las facultades constitucionales del Municipio ni invade su esfera competencial.

139. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis **P./J. 10/2000**, de rubro: "AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."[46]

[46] 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

140. Finalmente, en cuanto a si la totalidad de las dependencias y entidades de la administración pública federal que estén representadas en las entidades federativas estarán subordinadas a las delegaciones y que los titulares serán designados por la Secretaría de Bienestar a propuesta de la Coordinación General, son cuestiones que, en modo alguno, le generan una afectación al actor, ya que todo ello se encuentra dentro del ejercicio de la esfera competencial correspondiente al Ejecutivo Federal.

141. **b) Comisiones presidenciales.**

142. El artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone:

"**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

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.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509.

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."

143. De conformidad con dicho precepto, para el mejor despacho *de los asuntos a su cargo*, el presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales, consultivas y presidenciales, a través de decretos.

144. En lo que interesa, las Comisiones Presidenciales pueden integrarse por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil y por exservidores públicos y servidores públicos de otros poderes u órdenes de gobierno.

145. Específicamente, por lo que hace a la posibilidad de que las Comisiones Presidenciales puedan ser integradas por servidores públicos de otros órdenes de gobierno, el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo estima que ello puede implicar el sometimiento de los servidores públicos de la entidad a la autoridad del presidente de la República, quien decidirá unipersonalmente a sus integrantes, las funciones y la duración de aquéllas, sin limitación alguna.

146. Es infundado lo anterior, en virtud de que las comisiones presidenciales, como pudo advertirse de la transcripción del precepto, son instrumentos administrativos de carácter auxiliar a cargo del presidente de la República, a fin de que éste tome una decisión sobre un determinado asunto, respecto del que se estima conveniente contar con los elementos necesarios derivados de una investigación, seguimiento, fiscalización, propuesta o informe, se insiste, en asuntos a su cargo.

147. En determinados casos, las Comisiones Presidenciales pueden estar integradas con servidores públicos pertenecientes a otros Poderes u órdenes de gobierno, pero ello no debe ser entendido como una obligación de aquéllos sino, por el contrario, 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.

148. 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 por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal, 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 legislativa de este Congreso Federal, al que únicamente corresponde dotar de esa capacidad colaborativa a la Federación."[47] (Énfasis añadido).

149. De ahí lo infundado de su concepto de invalidez, en virtud de que 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 al propio gobierno del Estado aceptar la invitación.

150. Por otro lado, el artículo 21, párrafo sexto, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que el Decreto de creación

[47] Visible a foja 329 vuelta del cuaderno de pruebas presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

de las Comisiones descritas deberá, cuando sea necesario, disponer la dotación de recursos para su funcionamiento, los que provendrán de la entidad pública de la que dependen.

151. Al respecto, el actor cuestiona dicha porción normativa, pues considera que pretende que los recursos para las Comisiones Presidenciales provenga de la entidad pública de la que dependan sus integrantes, por lo que si el presidente crea una dependiente de su orden de gobierno, entonces, éste será quien dote de recursos a la comisión.

152. Es incorrecto el razonamiento expuesto, pues parte de una lectura aislada; en efecto, de conformidad con el artículo 21 analizado, el Decreto de creación de las Comisiones Presidenciales debe contener, entre otros, su ubicación dentro de la estructura de la administración pública federal, debiendo precisar si dependen directamente del presidente de la República o de alguna Secretaría de Estado.

153. Luego, cuando más adelante se estipula que, de ser necesario para el funcionamiento de la comisión presidencial, la dotación de recursos provendrá de la entidad pública de la que dependan, debe entenderse que será directamente de la presidencia de la República o de alguna de las Secretarías de Estado.

154. La lectura integral del artículo, pone de manifiesto lo infundado del cuestionamiento hecho valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, al evidenciar que, en el caso de que algún servidor público de tal orden de gobierno decida ser integrante de las citadas comisiones, no será la entidad federativa la que aporte, por disposición del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los fondos necesarios para su funcionamiento.

155. Asimismo, resulta infundado el concepto de invalidez en el que se alega invasión de competencias y facultades al nivel de gobierno estatal, porque el precepto analizado establece la posibilidad de que el Ejecutivo Federal unipersonalmente integre Comisiones Presidenciales sin definición de su materia, funciones, atribuciones, objeto, ramo, sector o temática.

156. Nuevamente, el actor parte de una lectura aislada, pues el acápite del multicitado artículo 21 es claro en cuanto a que dichas comisiones son "*para el mejor despacho de los asuntos a cargo del presidente de la República*", por lo que el objeto y la función de la Comisión deben ser entendidas atinentes a las facultades y obligaciones que constitucionalmente tiene encomendadas el titular del Ejecutivo de la Unión.

157. Y, en cuanto a lo manifestado en relación con la excesiva apertura de la hipótesis del artículo cuya invalidez se solicita, al no tener definición legal en alguna materia, funciones, atribuciones, objeto, ramo, sector o temática, es infundado pues, como ha quedado evidenciado, la norma sí precisa la forma de integración de las Comisiones Presidenciales y que éstas constituyen grupos de trabajo en investigación, seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes en la toma de decisiones del despacho de los asuntos a cargo del presidente de la República, pertenecientes a la estructura de la administración pública federal. 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 transcender más allá del régimen interno de la administración púbica; 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.

158. En la inteligencia de que, el resto de precisiones es materia del Decreto que las crea, pues, por la naturaleza misma de la Comisión, no podría ser la norma la que desarrollará y detallará en forma específica cada una de sus funciones u objeto de manera pormenorizada, por cuestiones funcionales.

159. De igual forma, resultan infundados los argumentos en los que se alega que, con la facultad para crear Comisiones Presidenciales, se permite al presidente de la República legislar, sin que ello se encuentre previsto en la Constitución como una excepción a la reserva legislativa del Poder Legislativo o se trate de la atribución reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Norma Fundamental.

160. De conformidad con el propio artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las comisiones descritas se crean por virtud de un decreto, constituyéndose como grupos de trabajo de investigación, seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes que deberán servir como base para la toma de decisiones en el despacho de los asuntos a cargo del presidente de la Republica.

161. Este Alto Tribunal ya ha analizado la constitución de Comisiones Intersecretariales[48] concluyendo que no son emitidos en ejercicio de la facultad reglamentaria del presidente de la República,[49] en la medida en que no pretenden

[48] 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.

[49] 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

detallar el contenido de una ley, ni en ejercicio de una cláusula habilitante que le dé facultades al Ejecutivo Federal para expedir normas generales.[50]

162. 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.

163. Aunque dicho pronunciamiento fue con motivo del estudio del Decreto por el que se creó una Comisión Intersecretarial (aquellas conformadas para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado), se estima que comparte la misma naturaleza legal a partir de las notas distintivas

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.

[50] 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.

de las Comisiones Presidenciales, esto es, se trata del ejercicio de la facultad ejecutiva genérica del presidente de la República, 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.

164. En ese sentido, resulta infundado que, mediante la emisión de un decreto por el que se constituya una comisión presidencial, el titular del Ejecutivo de la Unión se encuentre legislando.

165. Por otro lado, si el objeto y funciones de la Comisiones Presidenciales se circunscriben a los asuntos que tiene a cargo el presidente de la República, como grupos de trabajo instituidos a fin de tomar decisiones en relación con la esfera de atribuciones y obligaciones del Ejecutivo Federal, en términos de su Ley Orgánica, consecuentemente, no pueden constituirse como una autoridad intermedia de las prohibidas en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal pues, por definición, no se instituye como una autoridad distinta o ajena al gobierno estatal ni del Municipio, como tampoco lesiona, suplanta o mediatiza las facultades constitucionales del Municipio, al no tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión.

166. Mucho menos interrumpe, suplanta, relega o mediatiza la comunicación entre el Municipio y el Ejecutivo Estatal pues, se insiste, constituyen grupo de trabajo que se desenvuelven dentro del ámbito competencial de la administración pública federal, a efecto de realizar diversas funciones que sirvan como base para la toma de decisiones de su titular.

167. Finalmente, los argumentos relacionados con que los integrantes de las comisiones tendrán cargos honoríficos y de confianza, debiendo ser remuneradas en términos de lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal, que prevé que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, cargo o comisión; debe decirse que la porción normativa controvertida, en modo alguno, le genera una afectación al actor, por lo que, sin juzgar sobre su constitucionalidad, no pueden atenderse sus planteamientos.

168. Por ende, ante lo infundado de los conceptos de invalidez que se hicieron valer, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 17 Ter y 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 17 Bis, 30 Bis, fracciones I, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XXI, y 32, fracciones I, III, IV y 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, así como la del artículo transitorio décimo primero del referido decreto, por las razones expuestas en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 17 Ter y 21 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, atendiendo a las razones plasmadas en el considerando séptimo de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia 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 considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, relativos a la competencia, a la fijación de la norma general cuya invalidez se demanda, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por el sobreseimiento adicional del artículo 17 Ter, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por el sobreseimiento adicional del artículo 17 Ter, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto de los artículos 17 Bis, 30 Bis, fracciones I, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XXI, y 32, fracciones I, III y IV, 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, así como del artículo transitorio décimo primero del referido decreto. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros 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 las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo 32, fracción XX, 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 Pardo Rebolledo votaron en contra.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo

al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 17 Ter 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, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández votó por el sobreseimiento respecto del precepto impugnado. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 21 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. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra.

**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. 25/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, con número de registro digital: 2012802.

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 concurrente** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 30/2019, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán.

En sesión pública celebrada el veintitrés de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 30/2019, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán en contra de los artículos 17 Bis, 17 Ter, 30 Bis, fracciones I, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XXI y 32, fracciones I, III, IV y XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de este ordenamiento, así como del artículo 21 de dicha ley, reformado mediante diverso Decreto; ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil dieciocho.

Durante la discusión, manifesté estar por el sobreseimiento, no sólo en relación con los artículos 17 Bis, 30 Bis, fracciones I, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XXI y 32, fracciones I, III, IV y XX, de la LOAPF y décimo primero transitorio del Decreto relativo,[1]

[1] **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
"**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;

sino también respecto del artículo 17 Ter de la propia ley,[2] por falta de interés legítimo del promovente, atento a lo siguiente:

"**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 30 Bis.** A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:
"**I.** Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;
"…
"**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;
"…
"**XVI.** Coordinar y establecer mecanismos para contar oportunamente con la información de seguridad pública y nacional, así como del ámbito criminal y preventivo que esta Secretaría requiera de dependencias y organismos competentes en dichas materias, para el adecuado cumplimiento de las atribuciones que las leyes le establecen;
"**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; …"
"**Artículo 32.** A la Secretaría de Bienestar corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
"**I.** Fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación, supervisión y seguimiento, en términos de ley y con los organismos respectivos, de las políticas siguientes:

El actor funda su interés en la falta de certeza y seguridad jurídica que le genera la reorganización de la administración pública federal, sobre la base del ejercicio de funciones por parte de diversas autoridades federales en su territorio en materias coordinadas o concurrentes en las que participa, por considerar que afectarán la esfera de atribuciones de las autoridades locales e interferirán en la dinámica de la administración pública federal y su relación con las instancias estatales y municipales.

No obstante, los artículos respecto de los cuales se sobresee –al igual que el artículo 17 TER– solamente redistribuyen los negocios del orden administrativo federal,

---

"**a)** Combate efectivo a la pobreza;
"**b)** Atención específica a las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos y marginados de las áreas urbanas; y
"**c)** Atención preponderante a los derechos de la niñez, de la juventud, de los adultos mayores, de los pueblos indígenas y de las personas con discapacidad;
"…
"**III.** Coordinar las acciones que incidan en el bienestar de la población, el combate a la pobreza y el desarrollo humano, fomentando un mejor nivel de vida;
"**IV.** Fomentar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en materia de bienestar, combate a la pobreza y desarrollo humano;
"…
"**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; …
"**Transitorios**
"…
"**Décimo primero.** La estructura administrativa de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo deberá quedar constituida en un plazo máximo de 180 días, contados a partir de la publicación del reglamento respectivo ..."

[2] **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
"**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.

sin incidir en alguna atribución del Estado en las materias de desarrollo social, seguridad nacional y seguridad pública, puesto que, por la naturaleza de la ley en la que se prevén, se refieren únicamente a las facultades asignadas a la Federación y, en particular, al Poder Ejecutivo Federal en estas materias;[3] por lo que el actor seguirá ejerciendo sus atribuciones y, en su relación con las autoridades federales, deberá atender a la nueva estructura administrativa que se contempla, aunque, a su juicio, no sea la correcta.

Sin perjuicio de lo anterior, obligado por una votación mayoritaria del Pleno en el sentido de no sobreseer respecto del citado artículo 17 Ter, me pronuncié a favor de su validez, en congruencia con mi voto en la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018[4] –relacionada con este asunto–, aunque con algunas diferencias –menores– en la argumentación; por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto.

**a. Fallo mayoritario.**

La sentencia advierte de los antecedentes legislativos del artículo 17 Ter, que tanto las Delegaciones de Programas para el Desarrollo como su Coordinación General surgen como una recomposición del modelo de la administración pública federal desconcentrada territorialmente y, sobre esta base, declara infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el actor y reconoce la validez de dicho precepto, de la siguiente forma:

• Las delegaciones tienen sustento constitucional como órganos desconcentrados de la administración pública federal, en términos del artículo 90 de la Constitución General, en relación con los diversos 73, fracción XXXI, del propio ordenamiento[5]

[3] Como se afirma en la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018 –relacionada con este asunto– y como lo confirma el propio análisis de fondo que se hace en la sentencia respecto del artículo 17 Ter.

[4] Resuelta en la misma sesión de veintitrés de mayo de dos mil veintidós, en cuanto a la validez del artículo 17 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por mayoría de seis votos.

[5] **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 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

y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.[6] Las notas características de un órgano desconcentrado, a las que la Suprema Corte ha hecho referencia en diversos asuntos,[7] están presentes en las delegaciones, pues buscan la eficaz atención y eficiente despacho de determinados asuntos dentro de la competencia de la administración pública federal; se encuentran adscritas jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar; tienen atribuciones específicas para ejercer dentro del ámbito territorial de las entidades federativas; y no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio.

- Las atribuciones de las delegaciones se ciñen a la Secretaría de Bienestar, pues, de acuerdo con el citado artículo 17 de la LOAPF, se trata de órganos administrativos desconcentrados que le están jerárquicamente subordinados y tienen facultades específicas para resolver sobre asuntos de su competencia. En efecto, existe dependencia y nexo de jerarquía, por estar adscritas expresamente a la referida Secretaría; poder de nombramiento, ya que sus titulares, aunque son propuestos por la Coordinación General, son finalmente designados por dicha Secretaría; mando disciplinario, dado que, en el ejercicio de sus funciones, deben sujetarse a los lineamientos emitidos por la Secretaría, conjuntamente con la Coordinación General; y, como se ha señalado, no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio.

La vocación de las delegaciones debe dirigirse a las funciones de la Secretaría de Bienestar; sin que puedan entenderse, por tanto, como una instancia intersecretarial. De no ser así, podría existir de hecho una preeminencia de dicha dependencia sobre las demás Secretarías de Estado, en contravención a lo dispuesto por el artículo 10 de la LOAPF.[8]

---

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. …"

[6] **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
"**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.

[7] Como en el amparo en revisión 1310/99 y en las acciones de inconstitucionalidad 26/2006 y 33/2006.

[8] **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
"**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."

- Los programas que ejercen algún beneficio directo a la población que las delegaciones deben supervisar, son los correspondientes al ámbito federal, ya que la disposición debe ser entendida a partir del ordenamiento legal al que pertenece, esto es, como una base más de la organización de la administración pública federal centralizada para la atención de los asuntos de su competencia. El mismo sentido debe darse a la diversa función asignada a las delegaciones, relativa a la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral.

- Aun cuando la figura de la Coordinación General es atípica, el Congreso de la Unión tiene amplia libertad configurativa para organizar, estructurar y asignar atribuciones a los órganos de la administración pública federal, sin que se encuentre imposibilitado para crear una figura dependiente directamente del presidente de la República que ejerza una función administrativa dentro del ámbito competencial del mandatario; lo que, de hecho, la identifica como un órgano centralizado.

- La estructura, adscripción, ámbito competencial, integrantes y funciones de la Coordinación General están claramente definidos, al preverse un cargo unipersonal bajo el mando directo del presidente que coordina a las delegaciones en la implementación de sus funciones, para lo cual propone a la Secretaría de Bienestar a sus titulares y, en conjunto con esta dependencia, planea, ejecuta y evalúa sus planes, programas y acciones y emite los lineamientos que las rigen.

- No existe "doble ventanilla", "procesos paralelos" o ambigüedad en caso de que en una misma entidad federativa operen una Delegación y una oficina de representación de una dependencia o entidad federal que ejecute un programa por virtud del cual se entregue un beneficio social directo a la población, pues, en este supuesto, el artículo 17 Bis de la LOAPF[9] mandata la coordinación

[9] **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
"**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;

entre ambos órganos; sin que ello trascienda al ámbito competencial de la entidad federativa de que se trate.

- La facultad de la Secretaría de Bienestar de coordinar el Sistema Nacional, conforme a los artículos 38 y 39 de la Ley General de Desarrollo Social,[10] no se

"**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."

[10] **Ley General de Desarrollo Social.**
"**Artículo 38.** El Sistema Nacional es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado, que tiene por objeto:
"**I.** Integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;
"**II.** Establecer la colaboración entre las dependencias y entidades federales en la formulación, ejecución e instrumentación de programas, acciones e inversiones en materia de desarrollo social;
"**III.** Promover la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones de los gobiernos de las entidades federativas y de los Municipios, con los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social;
"**IV.** Fomentar la participación de las personas, familias y organizaciones y, en general, de los sectores social y privado en el desarrollo social;
"**V.** Coordinar las acciones orientadas a la consecución de los objetivos, estrategias y prioridades de la Política Nacional de Desarrollo Social, e
"**VI.** Impulsar la desconcentración y descentralización de los recursos y acciones para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal."

ve afectada con la existencia de la Coordinación General, pues ésta tiene como función coordinar a las delegaciones –no a los niveles de gobierno o sectores social y privado– en la implementación y supervisión de los programas a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

- Las delegaciones no están previstas en el artículo 14 de la LOAPF,[11] pues éste se refiere a órganos centralizados y no desconcentrados.

- Los lineamientos que deben emitir la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General regirán la actuación de las delegaciones en la coordinación e implementación de programas a su cargo y funciones de atención ciudadana que presten en las entidades federativas; sin que sean estas últimas las que se sujeten a tales lineamientos.

El Congreso de la Unión puede facultar a autoridades administrativas, como la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General, para emitir disposiciones de observancia general que pormenoricen los términos de la regulación prevista en una ley, con el fin de lograr su eficaz aplicación.

- La existencia de una Delegación en cada entidad federativa no impide que una determinada área o región sea declarada como zona de atención prioritaria, con los efectos que ello genera, de acuerdo con los artículos 29 y 31 de la

"**Artículo 39.** La coordinación del Sistema Nacional compete a la Secretaría, con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones. La Secretaría diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social. Al efecto, coordinará y promoverá la celebración de convenios y acuerdos de desarrollo social.
"La Secretaría coordinará la correspondencia entre el Programa Nacional de Desarrollo Social, los programas sectoriales y los de las entidades federativas, promoviendo que la planeación sea congruente, objetiva y participativa."

[11] **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
"**Artículo 14.** Al frente de cada Secretaría habrá un secretario de Estado, quien, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, titular de la Unidad de Administración y Finanzas, jefes de Unidad, directores, subdirectores, jefes de departamento, y los demás funcionarios, en los términos que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Hacienda y Crédito Público contarán cada una con una Oficialía Mayor, las cuales tendrán las funciones que establezca el artículo 20 de esta ley y las que determinen los reglamentos interiores.
"En los juicios de amparo, el presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables."

Ley General de Desarrollo Social;[12] sin que deba preverse una Delegación en cada zona de atención prioritaria del país.

- Aunque, conforme al artículo 17 de la Ley General de Desarrollo Social,[13] los Municipios son los principales ejecutores de programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, el Ejecutivo Federal, de acuerdo con el propio precepto, puede asignar su ejecución en ciertos casos a una dependencia, entidad u organismo federal, como sucede con las delegaciones; sin que con ello invada alguna competencia de la entidad federativa.

- Aun cuando no se precise que la actuación de las delegaciones y la Coordinación General estará sujeta a los principios que rigen las políticas de desarrollo, resulta evidente que, en el ejercicio de cualquier competencia federal, deben observar en lo conducente estos principios, por sí o por conducto de sus subalternos.

- Ni las delegaciones ni la Coordinación General pueden constituir una autoridad intermedia entre el Poder Ejecutivo Local y los Municipios de la entidad, ya que dependen jerárquicamente de la Secretaría de Bienestar y el presidente de la República –respectivamente– y ejercen funciones en el ámbito federal; por lo que no lesionan la autonomía municipal, ni suplantan o mediatizan las facultades constitucionales de los Municipios, ni invaden su esfera competencial.

---

[12] **Ley General de Desarrollo Social.**
"**Artículo 29.** Se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social establecidos en esta ley. Su determinación se orientará por los criterios de resultados que para el efecto defina el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que esta ley señala y deberá, en todo tiempo, promover la eficacia cuantitativa y cualitativa de los ejecutores de la Política Social."
"**Artículo 31.** La Declaratoria tendrá los efectos siguientes:
"**1.** Asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los rubros deficitarios;
"**2.** Establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo;
"**3.** Generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales, y
"**4.** Desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social."

[13] **Ley General de Desarrollo Social.**
"**Artículo 17.** Los Municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal."

- El argumento relativo a la subordinación de las dependencias y entidades de la administración pública federal –representadas en las entidades federativas– a las delegaciones, en modo alguno, genera una afectación al actor, por tratarse de cuestiones propias del ámbito de competencia del Ejecutivo Federal.

**b. Razones del voto concurrente.**

Coincido con la validez del artículo 17 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal[14] y con las consideraciones que para tal efecto se retoman de la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018[15] –relacionada con este asunto–.

No obstante, considero que existe una imprecisión en el párrafo 107 de la sentencia, pues la Coordinación General no depende de la Secretaría de Bienestar, sino, como señala el propio fallo en otros de sus párrafos, depende directamente del presidente de la República.

Así también, estimo que no se da respuesta a los demás argumentos a los que se refiere el párrafo 119 de la sentencia, relacionados con el supuesto problema que representa la existencia de la Coordinación para el ejercicio de las atribuciones que la Ley General de Desarrollo Social otorga a la Secretaría de Bienestar, pues sólo se desvirtúa lo relativo a la coordinación del Sistema Nacional, mas no lo concerniente al diseño y ejecución de políticas generales de desarrollo social y la coordinación y promoción para la celebración de convenios y acuerdos en este rubro.

[14] **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
"**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."
[15] Resuelta en la misma sesión de veintitrés de mayo de dos mil veintidós, en cuanto a la validez del artículo 17 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por mayoría de seis votos.

De igual forma, considero que al haberse reconocido el interés legítimo del actor y contestado todos sus conceptos de invalidez, incluso, sobre la base de que todo lo que impugna se desarrolla dentro del ámbito competencial del Poder Ejecutivo Federal, debe responderse de fondo el argumento al que se refiere el párrafo 140 de la sentencia, en cuanto a la supuesta subordinación de las dependencias y las entidades de la administración pública federal –representadas en las entidades federativas– a las delegaciones.

Por lo anterior, estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez del artículo 17 Ter de la LOAPF, pues es congruente con mi voto en la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018, aunque con algunas diferencias en la argumentación.

**Voto particular** formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 30/2019.

En la sentencia que se dictó en la citada controversia constitucional, específicamente en el tema abordado en el considerando SÉPTIMO de este fallo, por criterio mayoritario se resolvió, entre otros aspectos, reconocer la validez del artículo 17 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con base en consideraciones semejantes a las que se determinaron por la mayoría en la acción de inconstitucionalidad 115/2018 y sus acumuladas 116/2018, 117/2018, 119/2018 y 120/2018. Como lo sostuve al resolver ese asunto, respetuosamente no comparto el criterio mayoritario en este aspecto porque, a mi juicio, se debió declarar la invalidez de la norma referida, por las razones que a continuación expongo:

El Poder actor alegó una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica 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 el numeral impugnado las facultades de las delegaciones previstas en los preceptos combatidos, se genera una imprecisión que resulta violatoria del principio constitucional del federalismo.

Al respecto, debe precisarse que, 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 la norma en estudio, 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 del 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 «17» Ter de la ley controvertida. 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.

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 la que se analiza, que se relaciona con 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, entendido 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 de la norma impugnada ni de 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 diverso «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 que, a mi juicio, lo procedente era que en el caso se invalidara el artículo 17 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, atendiendo a que forma parte del sistema de Delegaciones Estatales de Programas para el Desarrollo, por violación al principio de legalidad, al existir indefinición en ese precepto 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.

# VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2021.

En la sesión celebrada el seis de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del Decreto 894 por el que se adicionaron las fracciones XII, XIII y XIV al artículo 6 de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Coahuila de Zaragoza, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta estrecha y a la participación activa de las personas con discapacidad.

Por unanimidad de diez votos,[1] el Pleno declaró la invalidez del Decreto de reformas porque el Congreso Local no realizó la consulta previa exigida constitucional y convencionalmente, lo que transgredió en forma directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincido con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones; sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

## Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,[2] que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"**Artículo 4**

"1. Los Estados Partes se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas

[1] De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Con la ausencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.
[2] Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.

con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

"…

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"**3.** En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre 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."

*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,[3] que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que

[3] Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal.
El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.
El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debe determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales se determinó que la Ley de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González

provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

A partir de esta convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una transgresión constitucional.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018, cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí[4] y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.[5] En este último, el Tribunal Pleno estableció que la participación de las

Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debe ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumple en el caso, ya que no se sabe si fue a todas las organizaciones que representan a personas con autismo, la convocatoria no fue pública, y no hubo accesibilidad en el lenguaje.

[4] Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que: "*el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás.*"

[5] Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con síndrome de down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con síndrome de down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas,

personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.

Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos en los que no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el sólo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido,** que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,[6] donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.[7]

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.[8]

En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este

[6] Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

[7] Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

[8] Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,[9] donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

**Voto aclaratorio**

Es absolutamente reprochable que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano; obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "*Nada de lo dispuesto en esa 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*".

[9] Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.

Una lectura empática de la reforma a la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Coahuila de Zaragoza pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan[10] (incluso, en la fracción XII que fue añadida al artículo 6, se faculta al Ejecutivo Local precisamente para "*Promover la consulta y participación de las personas con discapacidad*"). Al invalidar el Decreto de reformas, ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

En este caso, del informe rendido por el Congreso de Coahuila de Zaragoza se advierte que antes de la aprobación del decreto se tuvo comunicaciones mediante correo electrónico, vía telefónica y por mensajes de WhatsApp con diversas organizaciones de la sociedad civil del Estado. No obstante, no se demuestra que dicha comunicación haya sido pública, abierta y regular ni que se pueda considerar estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad. Tampoco se especifica quiénes fueron las organizaciones participantes a efecto de determinar con certeza si estas personas fueron debidamente representadas ni se comprobó que la comunicación haya sido accesible, informada, significativa, con participación efectiva y/o transparente.

[10] **Decreto 894**
"**Artículo 6o.** Son facultades del titular del Poder Ejecutivo del Estado en materia de esta ley, las siguientes: …
"XII. Promover la consulta y participación de las personas con discapacidad, personas físicas o morales y las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y aplicación de políticas, legislación y programas, con base en la presente ley;
"XIII. Fomentar la integración social de las personas con discapacidad, a través del ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
"XIV. Promover el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad en condiciones equitativas; y
"XV. Las demás que otros ordenamientos le confieran."

Por tanto, la decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar el decreto de reformas impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado conforme a los parámetros que el Tribunal Pleno ha establecido. Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable,** incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que, aunque sea de forma deficiente, *pudiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Decreto 894, por el que se reforma la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Coahuila de Zaragoza, contuviese avances fácticos, porque establecía facultades a las autoridades para promover la participación y fomentar la inclusión de las personas con discapacidad del Estado.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,[11] quizá sería mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del Decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar.** Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que

[11] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: … IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

cualquiera puede saber qué les conviene a los integrantes de estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así, ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? en cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.[12]

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad,

[12] Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.

sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Finalmente, me aparto de las consideraciones del párrafo 67 en el cual la ejecutoria señala que, aun considerando este supuesto de armonización, ello requeriría demostrar en principio que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la ley general, cuestiones que no se colman en el presente caso.

Respetuosamente no comparto dicha afirmación, toda vez que, aunque la ley general hubiera sido consultada y, además duplicada, eso no exime al legislador local de realizar su propia consulta, ya que cada Estado de nuestro País vive sus propias realidades y particularidades, y nada impide a sus legislaturas que puedan ampliar el desarrollo de los derechos previstos en la legislación nacional, en aras de beneficiar más a sus sociedades. No puede soslayarse la necesidad de consultar ni aun cuando se trata de armonización de leyes locales en torno a leyes generales, como en el presente caso.

**Nota:** La parte conducente de la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 505, con número de registro digital: 30103.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 43/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 663, con número de registro digital: 30902.

# VOTO CONCURRENTE DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF Y EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2019, PROMOVIDA POR DIVERSAS SENADORAS Y SENADORES DE LA REPÚBLICA.

En sesiones públicas celebradas los días cuatro y cinco de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 139/2019. El asunto fue promovido por diversas senadoras y senadores del Congreso de la Unión, demandando, entre otras normas, la invalidez de los artículos 4, fracción II, 7, párrafo segundo, 27 y octavo transitorio, así como del diverso 24, segundo párrafo, todos de la Ley Federal de Austeridad Republicana.[1]

[1] **Ley Federal de Austeridad Republicana**
"**Artículo 4.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por: …
"II. Comité de evaluación: Órgano colegiado interinstitucional encargado en el ámbito de la administración pública federal de, entre otros, evaluar las medidas de austeridad republicana."
"**Artículo 7.** …
"Al final de cada año fiscal los entes públicos obligados entregarán al comité de evaluación y a la Cámara de Diputados un 'Informe de austeridad republicana' en el cual se reportarán los ahorros obtenidos por la aplicación de la presente ley, y serán evaluados en términos de los propios lineamientos y demás normatividad aplicable."
"**Artículo 27.** Se formará un comité de evaluación, el cual será responsable de promover y evaluar las políticas y medidas de austeridad republicana de los entes públicos.
"El comité de evaluación deberá entregar informes de evaluación de forma anual, los cuales deberán ser remitidos a la Cámara de Diputados para su conocimiento y contener al menos los siguientes elementos:
"**I.** Medidas tomadas por la administración pública federal;
"**II.** Impacto presupuestal de las medidas;
"**III.** Temporalidad de los efectos de ahorro;
"**IV.** Posibles mejoras a las medidas de austeridad republicana; y,
"**V.** Destino del ahorro obtenido.
"Los resultados de dicha evaluación serán presentados ante el Ejecutivo Federal y deberán servir para retroalimentar y mejorar futuras medidas de austeridad republicana."
"**Octavo.** En un plazo de hasta ciento ochenta días hábiles posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público analizarán la normatividad, las estructuras, patrimonio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales. El análisis será publicado a través de un Informe, el cual será remitido a la Cámara de Diputados. El resultado correspondiente a cada fideicomiso deberá ser tomado en cuenta por el Poder Ejecutivo Federal para la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente."
"**Artículo 24.** …

Por un lado, la minoría accionante argumentó que las facultades del comité de evaluación violaban el principio de división de poderes, al atribuirle la facultad de revisar, verificar y evaluar la cuenta pública y el ejercicio del gasto, cuestiones que corresponden en exclusiva a la Auditoría Superior de la Federación; así como por dotar a la Secretaría de la Función Pública de facultades que no le corresponden.

Por otra parte, la minoría accionante argumentó que el artículo 24, párrafo segundo, de la LFAR, generaba una restricción desproporcionada e irracional del derecho a la libertad de trabajo, pues la limitación de diez años para que los servidores de mando superior puedan laborar en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en ejercicio de su cargo público, restringía desproporcionadamente la libertad de trabajo prevista en el artículo 5o. constitucional. Así, plantearon que la medida no era proporcional con los fines que buscaba, pues se pudo optar por un plazo más corto y adecuado.

Si bien coincidimos con el sentido de la sentencia, quienes suscribimos este voto concurrente de minoría estimamos conveniente desarrollar nuestra postura en los siguientes temas: **I.** Invasión de la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación; y, **II.** Restricción indebida al derecho al trabajo.

**I. Tema 7. Invasión de la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.**

En el tema 7, la mayoría de Ministras y Ministros reconocieron la validez de los artículos 4, fracción II, 7, párrafo segundo, 27 y octavo transitorio de la LFAR,[2]

"Los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años."

[2] **Ley Federal de Austeridad Republicana**

"**Artículo 4.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por: …

"II. Comité de evaluación: órgano colegiado interinstitucional encargado en el ámbito de la administración pública federal de, entre otros, evaluar las medidas de austeridad republicana."

"**Artículo 7.** ...

"Al final de cada año fiscal los entes públicos obligados entregarán al comité de evaluación y a la Cámara de Diputados un 'Informe de Austeridad Republicana' en el cual se reportarán los ahorros obtenidos por la aplicación de la presente ley, y serán evaluados en términos de los propios lineamientos y demás normatividad aplicable."

ya que las facultades del comité de evaluación no interfieren con las facultades constitucionales de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En efecto, la mayoría del Pleno estimó que el comité de evaluación se limita a proponer recomendaciones para mejorar las políticas de austeridad y generar mayores ahorros en el ejercicio del gasto público federal; mientras que la ASF tiene la facultad de fiscalizar y controlar el ejercicio efectivo del gasto público. Por otra parte, las facultades conferidas a la SHCP y a la Secretaría de la Función Pública se limitan a analizar la normatividad y programas que reciban recursos públicos federales y a elaborar un informe que sea tomado en cuenta por la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal, para la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para mejorar la política de austeridad, por lo cual no constituyen facultades de fiscalización y control.

Compartimos estas consideraciones, pues efectivamente, por un lado, las facultades que le son atribuidas al comité de evaluación no invaden las facultades de fiscalización y control del gasto de la ASF, en tanto el comité es un órgano encargado de *promover, medir* y *evaluar*[3] las medidas de austeridad republicana, por lo tanto, carece de atribuciones decisorias sobre la fiscalización y el control del gasto público.

"**Artículo 27.** Se formará un comité de evaluación, el cual será responsable de promover y evaluar las políticas y medidas de austeridad republicana de los entes públicos.
"El comité de evaluación deberá entregar informes de evaluación de forma anual, los cuales deberán ser remitidos a la Cámara de Diputados para su conocimiento y contener al menos los siguientes elementos:
"**I.** Medidas tomadas por la Administración Pública Federal;
"**II.** Impacto presupuestal de las medidas;
"**III.** Temporalidad de los efectos de ahorro;
"**IV.** Posibles mejoras a las medidas de austeridad republicana, y
"**V.** Destino del ahorro obtenido.
"Los resultados de dicha evaluación serán presentados ante el Ejecutivo Federal y deberán servir para retroalimentar y mejorar futuras medidas de austeridad republicana."
"**Octavo.** En un plazo de hasta ciento ochenta días hábiles posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público analizarán la normatividad, las estructuras, patrimonio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales. El análisis será publicado a través de un Informe, el cual será remitido a la Cámara de Diputados. El resultado correspondiente a cada fideicomiso deberá ser tomado en cuenta por el Poder Ejecutivo Federal para la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente."

[3] "**Artículo 4.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por: ...
"II. Comité de evaluación: órgano colegiado interinstitucional encargado en el ámbito de la administración pública federal de, entre otros, evaluar las medidas de austeridad republicana; ..."

Por otro lado, son válidas las facultades conferidas a la Secretaría de la Función Pública y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues no versan sobre fiscalización y control del gasto, sino que le autorizan únicamente analizar "*la normatividad, las estructuras, patrimonio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales*", con el objeto de rendir un informe que deberá ser tomado en cuenta por el Ejecutivo Federal para la elaboración del PEF, con la finalidad de mejorar las medidas de austeridad.

Con todo, es importante precisar que a nuestro parecer la validez de estas normas depende de la interpretación conforme del artículo 1o. de la LFAR a la luz de los principios de autonomía, independencia judicial y división de poderes; particularmente en la porción: "*Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la administración pública federal*" y el párrafo segundo, que permite entender que las disposiciones de este ordenamiento vinculan únicamente al Poder Ejecutivo Federal.

En ese sentido, debe entenderse que las facultades conferidas al comité de evaluación y a la SFP únicamente operan respecto de los entes públicos del Poder Ejecutivo, lo cual no incluye a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, ni tampoco a los órganos constitucionales autónomos.

Por un lado, los artículos 4, fracción II, 7, párrafo segundo y 27 de la LFAR, disponen específicamente que su ámbito de aplicación será respecto de los entes del Poder Ejecutivo, por lo cual no son problemáticos.

Con todo, el artículo octavo transitorio, que prevé la facultad de la SFP y de la SHCP para analizar y realizar un informe de todos los fideicomisos o fondos que reciban recursos públicos federal dispone:

"**Octavo.** En un plazo de hasta ciento ochenta días hábiles posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público analizarán la normatividad, las estructuras, patrimonio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales. El análisis será publicado a través de un informe, el cual será remitido a la Cámara de Diputados. El resultado correspondiente a cada fideicomiso deberá ser tomado en cuenta por el Poder Ejecutivo Federal para la elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente."

Como se observa, esta norma puede interpretarse de dos formas.

Primero, que la facultad de analizar y realizar un informe de *la normatividad, las estructuras, patrimonio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales*, puede implicar la participación de cualquier sujeto de la ley, incluyendo los Poderes Legislativo Federal y Judicial Federal, así como a los órganos constitucionales autónomos. O, segundo, que se refiere a los fideicomisos, fondos, mandatos públicos y contratos análogos en donde participe únicamente el Poder Ejecutivo Federal.

A nuestro juicio, esta última es la lectura que hace compatible al artículo octavo transitorio con los principios de autonomía e independencia del Poder Judicial Federal, así como con el principio de división de poderes. De lo contrario, se permitiría que los órganos pertenecientes al Poder Ejecutivo, como la Secretaría de la Función Pública o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, revisaran aspectos internos y presupuestales de otros poderes u órganos autónomos, en violación de nuestro diseño institucional.

Por tanto, así interpretado, el precepto resulta constitucional.

**II. Tema 8. Restricción indebida al derecho al trabajo.**

En el tema 8, el Tribunal Pleno invalidó el artículo 24, párrafo segundo, de la LFAR, por considerar que incidía en la libertad de trabajo, pues impedía a los exfuncionarios en esas circunstancias, prestar libremente sus servicios en la iniciativa privada.

Una mayoría de Ministras y Ministros concluyeron que dicha medida **no supera la grada de proporcionalidad en sentido estricto** del test de proporcionalidad, pues la duración de diez años de la prohibición de trabajar en empresas privadas que los exfuncionarios hayan regulado, supervisado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada, va más allá de lo que es razonable para proteger los fines perseguidos, es decir, evitar actos de corrupción y también evitar que empresas privadas obtengan ventajas indebidas que distorsionen las condiciones de libre competencia. De acuerdo con la mayoría, la intensidad de la restricción al derecho al trabajo (diez años) no es proporcional al grado de realización que cabe esperar del fin perseguido, así, una prohibición vigente durante menor tiempo es suficiente para proteger esa finalidad.

Quienes suscribimos el presente voto disentimos de la metodología utilizada en la sentencia. Si bien estamos a favor del sentido, estimamos que **la norma no supera la grada de necesidad.**

En efecto, la norma ciertamente persigue una **finalidad legítima,** consistente en evitar actos de corrupción que afecten los intereses del servicio público, y también, evitar que empresas privadas obtengan ventajas indebidas que distorsionen las condiciones de libre competencia. Por otra parte, como lo reconoce la sentencia, la medida resulta **idónea,** pues impide que las personas que trabajaron en el servicio público colaboren en espacios del sector privado que puedan beneficiarse de dicha información.

Con todo, **la norma establece una restricción temporal innecesariamente extensa,** que prolonga la prohibición más allá de un plazo adecuado para cumplir con su finalidad.

En efecto, de un análisis de normas análogas y comparables[4] –que sitúan prohibiciones semejantes en un lapso temporal de entre tres y cinco años– advertimos que el periodo relevante para efectos del combate a la corrupción es menor a diez años. Es importante precisar que el hecho de que el plazo sea *más extenso* no necesariamente significa que la norma sea *más idónea*, pues con el paso del tiempo la información que tiene la persona se puede volver irrelevante para el sector privado, mientras que la interferencia en el derecho a la libertad de trabajo[5] se vuelve más intensa.[6]

Además, **la norma se dirige a un universo de sujetos desproporcionadamente amplio:** cualquier servidor público comprendido en los grupos jerárquicos de

[4] **Artículo 28,** fracción VIII, constitucional, relativo a los requisitos de los comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica.
**Artículo 41,** fracción V, apartado B, inciso e), sexto párrafo, constitucional, relativo a los impedimentos de quienes hayan sido consejeros o secretario general del Instituto Nacional Electoral.
**Artículo 55,** fracción V, segundo párrafo, constitucional, relativo a los requisitos que se requieren para ser diputado federal.
[5] Además, en el AR. 163/2018, la Primera Sala sostuvo que los alcances a la limitación a la libertad del trabajo deben ser acotados y que debe estar plenamente justificada la limitación a la luz de los objetivos constitucionales que se persiguen.
[6] En efecto, las oportunidades laborales disminuyen, las personas envejecen y la restricción a la libertad de trabajo se agrava pues el costo de oportunidad es demasiado alto.
Tal como lo sostuvo la Segunda Sala al resolver el AR. 204/2008, en el que se reconoció la constitucionalidad de limitar a los Jueces Locales de ejercer la abogacía dentro del **plazo de un año siguiente a la fecha en que hayan dejado el cargo** para así evitar que se ejerzan situaciones de presión o corrupción.

mando superior, a pesar de que no todos los cargos de mando superior tienen las mismas responsabilidades y presentan el mismo grado de riesgo de corrupción.

Por ejemplo, el cargo de la presidencia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, implica un riesgo de corrupción mayor a un director general de la CNBV en virtud de la sensibilidad de la información a la que tienen acceso, así como por el tipo de autorizaciones que emiten y las facultades que tienen.[7] No obs-

[7] **Facultades Presidente CNBV.**
Ley CNBV. "**Artículo 4.** ...
"**XII.** Autorizar a las personas físicas que celebren operaciones con el público, de asesoría, promoción, compra y venta de valores, como apoderados de los intermediarios del mercado de valores, en los términos que señalen las leyes aplicables a estos últimos; ...
"**XXIV.** Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares a las de la Comisión, así como participar en foros de consulta y organismos de supervisión y regulación financieras a nivel nacional e internacional. ..."
**Facultades director general CNBV**
Reglamento Interior de la CNBV
"**Artículo 21.** A las direcciones generales de supervisión de grupos e intermediarios financieros A, B, C, D, E y F, a través de sus titulares, les corresponderá el ejercicio de las atribuciones siguientes:
I. Realizar la supervisión de:
"a) Sociedades controladoras de grupos financieros, tengan o no el carácter de filiales, sujetas a la supervisión de la comisión, en términos de la LRAF. Lo anterior, conforme a la competencia que determine el presidente, en términos del artículo 13, último párrafo de este reglamento;
"b) Subcontroladoras de grupos financieros, sujetas a la supervisión de la comisión, en términos de la LRAF. Lo anterior, conforme a la competencia que determine el presidente, en términos del artículo 13, último párrafo de este reglamento;
"c) Instituciones de banca múltiple, tengan o no el carácter de filiales;
"d) Sociedades financieras de objeto múltiple reguladas;
"e) Casas de cambio y almacenes generales de depósito, tengan o no el carácter de filiales;
"f) Oficinas de representación de entidades financieras del exterior a que se refiere la LIC;
"g) Las demás personas físicas o morales que sin ser entidades a las que se refiere la presente fracción, realicen actividades previstas en la LRAF, la LIC y la LGOAAC, o bien que sean contratadas por dichas entidades para la prestación de servicios conforme a las leyes mencionadas y, en ambos casos, se encuentren sujetas a la supervisión de la comisión;
"h) Empresas que presten servicios complementarios o auxiliares en la administración de las Entidades a que se refieren los incisos a) y c) de esta fracción, así como de las sociedades inmobiliarias de estas, salvo que sean participantes en redes a que se refiere la LTOSF; y,
"i) Organismos autorregulatorios bancarios; ...
"III. Autorizar y, en su caso, aprobar los actos que, de conformidad con la LRAF, la LIC, la LGOAAC, la LMV, la LRITF y las disposiciones de carácter general que de estas leyes emanen, corresponda otorgar a la comisión, respecto de las entidades, oficinas de representación de entidades financieras del exterior y personas a que se refiere la fracción I de este artículo, siempre que el ejercicio de esta

tante, conforme al Manual de Percepciones de la LFPRH, ambos se encuentran en un cargo de mando superior,[8] por lo que la limitación de la norma impugnada aplicaría de igual forma para los dos cargos.

En suma, la prohibición contenida en el artículo 24, párrafo segundo, de la LFAR, no supera la grada de necesidad pues establece un plazo innecesariamente largo en comparación con medidas alternativas (como pueden ser tres o cinco años) y se dirige a un universo desproporcionadamente extenso de sujetos, por lo cual resulta **sobreinclusiva** y como resultado **inconstitucional.**

Por ello, en nuestra opinión el artículo 24, párrafo segundo, de la LFAR es inconstitucional, aunque por las razones expresadas en este voto concurrente de minoría.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 139/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 617, con número de registro digital: 30773.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de septiembre de 2022.

atribución no se encuentre expresamente reservada a la Junta de Gobierno. Dicha atribución se ejercerá analizando y dictaminando los aspectos operativo, económico, financiero y administrativo de los actos objeto de su competencia; ..."

[8] **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

**Artículo 9.** ...

"**c) Mando y de enlace:** comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al presidente de la República, que se ajustan al tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes.

"Para efectos de este manual, se consideran servidores públicos de mando superior a quienes ocupen una plaza de los grupos jerárquicos 'G' a 'K', y servidores públicos de mando medio a los que ocupen una plaza de los grupos jerárquicos inferiores siguientes hasta el grupo jerárquico 'O' y sus equivalentes.

"En el anexo 3A del presente manual se presenta el tabulador de sueldos y salarios brutos del presidente de la República y de los servidores públicos de mando y de enlace de las dependencias y sus equivalentes en las entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, ..."

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2020.

En sesión de veintidós de septiembre del dos mil veinte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró, entre otras cosas, la invalidez de diversos artículos de Leyes de Ingresos de diferentes Municipios del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, que establecían multas a los operadores de transporte público por permitir el acceso a vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros, así como de "limosneros"; asimismo, se propuso la invalidez de aquellas normas que prevén cuotas diferenciadas para acceder a los parques municipales en razón de origen y género.

El Tribunal Pleno arribó a tal conclusión al considerar que las disposiciones aplicables a los operadores de transporte público otorgan trato discriminatorio a los usuarios que por su estado de salud, condición social, falta de aseo o ebriedad no les sea permitido el acceso a los vehículos respectivos, so pretexto de que perjudique o moleste al resto de los pasajeros, aunado a que es el operador quien de manera unilateral determina tal circunstancia para no ser acreedor a una sanción económica.

Respecto del supuesto de cuota diferenciada por razón de origen y género, el proyecto sometido a consideración del Pleno propuso declarar la invalidez de las normas ahí controvertidas, porque reflejan un concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino, aunado a que la distinción de contribuyentes en función de su lugar de residencia no es razonable ni tiene justificación alguna, en tanto que para llevar a cabo el servicio que genera el pago del derecho resulta irrelevante si los usuarios de los parques son foráneos o locales. No obstante, la votación no fue idónea para declarar la invalidez propuesta.

Comparto la conclusión y las consideraciones que sustentan la invalidez de las normas que prevén multas a los operadores de transporte público por temas de apariencia y estado de salud de los usuarios, pero tratándose del estado de ebriedad estimo que las razones son otras.

La ejecutoria establece que no se advierte justificación válida para restringir el acceso al transporte público a los usuarios en estado de ebriedad. Considero que atendiendo a una de las finalidades de los reglamentos gubernativos de policía y buen gobierno es precisamente establecer reglas de convivencia

comunitaria. Entonces, si estuviera establecido como una restricción al sujeto de la norma, es decir, a quien está en estado de ebriedad, me parece que la restricción sería constitucional.

Comparto la conclusión de invalidez, porque las normas analizadas convierten al chofer del vehículo de transporte público en valuador del estado de ebriedad del usuario. Es decir, de ser el sujeto que conduce el transporte público, las normas lo vuelven "autoridad" para estos efectos, que es lo que sin absolutamente alguna garantía, sin tener los elementos y sin tener los conocimientos ni los instrumentos especializados para ese fin determina quién está en estado de ebriedad y quién no. De modo que la multa va sobre el operador del vehículo de transporte público, no sobre quien infringe las reglas de convivencia social.

Por ello, comparto la conclusión de invalidez asumida por el Tribunal Pleno, pero por razones diversas consistentes en que las normas controvertidas convierten al operador del vehículo de transporte público en autoridad, sin dotarlo de elementos objetivos para determinar si los usuarios se encuentran o no en estado de ebriedad y, por ende, si pueden o no hacer uso de ese medio.

En cuanto al segundo tema relativo a la diversidad de cuotas atendiendo al origen de las personas, es decir, si es foráneo o local, en la sesión pública externé que no compartía la propuesta de invalidez porque me parece que el aspecto de localidad no es contrario a la dignidad humana, esto es, no constituye una categoría sospechosa y puede encontrar justificación, por ejemplo, en fines extrafiscales.

Es común que, por ejemplo, en los museos en la Ciudad de México haya tarifas diferenciadas para extranjeros y para nacionales y en varios destinos turísticos también encontramos deducciones con la acreditación de la localidad para parques públicos. Es más, en el ámbito internacional también podemos encontrar ejemplos de esas tarifas diferenciadas y ello no significa que todas sean discriminatorias. Me parece que no toda distinción es discriminatoria, aunque se base en una de las denominadas "categorías sospechosas". Al respecto, me parece que el Juez constitucional no debe realizar una función autómata y proceder a proscribir o invalidar cualquier distinción, sin entender el contexto histórico, político y social que se pretende introducir con la diferenciación normativa que analiza. A mi consideración, las normas serán discriminantes y deberán invalidarse, cuando pretendan utilizar una distinción para generar una afectación que desplace o impida disfrutar de ciertos bienes o derechos constitucionales o legales, a grupos que histórica y socialmente han sido afectados.

En este caso, por el contrario, me parece que la diferencia de trato puede tener una justificación válida en el fin extrafiscal consistente en apoyar la economía local para hacer efectivo el derecho al esparcimiento, de manera que los Municipios pueden establecer distintas tarifas para que foráneos y locales disfruten de ciertos lugares, eventos o zonas que impliquen esparcimiento pero que, al final de cuentas, ayuden a fortalecer la economía local e, incluso, a su conservación y mantenimiento.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 95/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1228, con número de registro digital: 29845.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2020 Y SUS ACUMULADAS 142/2020, 223/2020 Y 226/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL CINCO DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTE.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, en la parte que interesa a este voto, por haberse legislado dentro de la veda electoral, se declaró la invalidez del Decreto Número 690, por el que se reforman diversos artículos y se adicionan y se derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, y de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género y paridad, publicado el ocho de julio de dos mil veinte, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de esa entidad.

Si bien en este caso compartí la invalidez del decreto con base en que se legisló durante la veda legislativa-electoral que establece el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución;[1] a través de este voto destaco que, eventualmente, podría haber reformas que no fueran sustantivas o trascendentes y, en ese sentido, no actualizan la contravención al artículo constitucional re-

[1] Mi voto fue con reserva de criterio por las razones que explico en el presente voto concurrente.

ferido, lo que traería como consecuencia que también debieran analizarse las violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado.

El artículo 105 de la Constitución, en su penúltimo párrafo, textualmente señala:

"Las leyes electorales federal[2] y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales."

Considero que para determinar el orden de estudio en este tipo de asuntos, en los que se plantean tanto violaciones a la veda electoral como al procedimiento legislativo que da origen al decreto impugnado en su totalidad, deben analizarse, en primer lugar, los presupuestos constitucionales que se pueden generar a la luz del texto antes transcrito del párrafo penúltimo del artículo 105. Ese artículo refiere dos claros vetos. Uno contiene una prohibición absoluta y el otro una relativa. De acuerdo con ello, los legisladores, federales o locales, en sus ámbitos competenciales, no pueden válidamente legislar en materia electoral. Éstos son, según el texto expreso de la Constitución:

a) La prohibición (veto) absoluta, por la que se les prohíbe *promulgar y publicar, dentro de los noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse, cualquier norma electoral*.

b) La prohibición relativa, es la que permite al legislador federal o local, una vez iniciado el proceso electoral, a realizar modificaciones legales siempre y cuando no sean *fundamentales*.

[2] Debe tomarse en cuenta que cuando se hizo la reforma, en 1996 al texto del artículo 105 de la Constitución, el único ordenamiento electoral en el orden federal era el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (que después –23 de mayo de 2014– fue denominado como ley general); si se revisa el texto de los artículos 99 (regulación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) y 105 de la Constitución, modificados por esa reforma, se advertirá que solamente se hablaba, en las referencias al ámbito electoral, a "ley" en singular. Ello se debió a que fue con posterioridad a la aprobación de esa reforma al Texto Fundamental que se tomó la decisión de escindir la regulación de los procedimientos jurisdiccionales y expedir una ley que los regulara de manera autónoma (Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral). A raíz de las sucesivas reformas se han expedido diversas leyes que ya no son federales sino generales, por la materia específica y el alcance de la materia que regulan; como lo son, principalmente, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Esto se explicó en los trabajos legislativos del Poder Constituyente Permanente, en la iniciativa presentada,[3] en los términos que se transcriben, textualmente, a continuación:

"Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos."

De lo anterior se hace evidente que en su origen, sin duda, la pretensión del Poder Revisor de la Constitución fue que cualquier reforma electoral, implicara cambios fundamentales o no, previo al inicio de los respectivos procesos electorales, federales o locales, tuviese que promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de ese inicio formal. Ello según lo manifestado en la transcrita parte pertinente de la iniciativa –que no fue controvertido en los trabajos legislativos de la Cámara de Origen (Diputados) ni en la Revisora (Senado)–, en el sentido de que cualquier modificación pudiese ser sujeta, conforme al cumplimiento de las formalidades establecidas para el trámite de una acción de inconstitucionalidad, al escrutinio por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de dar total certeza de la regularidad constitucional de las normas electorales en el proceso comicial por iniciar.[4]

[3] Esta reforma constitucional quizás sea única por las características que tuvo durante las negociaciones y en la tramitación del proceso legislativo que le dio origen (al menos esto es seguro en la etapa contemporánea de nuestro país). Se afirma lo anterior, dado que la iniciativa fue firmada por todos los coordinadores de los Grupos Parlamentarios de las dos Cámaras y por el presidente de la República, siendo aprobada por unanimidad en las dos Cámaras. Tampoco hubo un solo voto en contra por parte de las Legislaturas Estatales que se pronunciaron sobre la reforma aprobada por el Congreso.

[4] Debe señalarse que este precepto nació a raíz de los sucesos que se vivieron al inicio de 1994 –levantamiento del ejército zapatista de liberación en Chiapas, y el asesinato del candidato del PRI,

La prohibición relativa surgió, aunque no está documentado, en el reconocimiento de quienes intervinieron en las negociaciones de la reforma constitucional a la muy posible necesidad de hacer ajustes legales menores, ya iniciado el proceso electoral, frente a omisiones o errores secundarios, para darle funcionalidad y practicidad al proceso electoral, sin que ello permitiera, en caso alguno, hacer cambios esenciales que pudiesen atentar contra los valores, principios o reglas fundamentales establecidos en la Constitución. En el caso de la prohibición relativa, siempre existirá para el Juez constitucional competente la posibilidad de hacer el escrutinio constitucional relativo a lo fundamental o no de las normas expedidas, conforme a las reglas de interpretación pertinentes.

No obstante que el texto de la Constitución es claro respecto del párrafo que se analiza, en cuanto al alcance textual que tiene, el Pleno de la Suprema Corte lo ha interpretado a lo largo del tiempo y ha llegado, bajo un enfoque funcional, a criterios que le dan un alcance diferente a la prohibición absoluta.

En un primer precedente emitido el ocho de noviembre de dos mil cinco, al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2005,[5] el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución, establece, al mismo tiempo, una obligación y una prohibición en torno a las leyes electorales, ya sean federales o locales, respecto de su promulgación, publicación y reforma.

Se señaló que, en el primer caso, la vinculación se encuentra relacionada con un límite temporal, pues se expresa en el sentido de que dichas normas deben quedar publicadas y promulgadas en un plazo específico, esto es, noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse; señalándose que la prohibición referida opera, durante el periodo señalado, siempre que las modificaciones sean fundamentales.

Se destacó que en la exposición de motivos de la reforma constitucional de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se estableció que la prohibición en los dos aspectos ya descritos, se refiere a las leyes que vayan a aplicarse en un determinado proceso electoral, es decir, la prohibición única-

partido político mayoritario en ese entonces, Luis Donaldo Colosio–, lo que obligó a realizar reformas fundamentales ya iniciado el proceso electoral de ese año, que involucraba la renovación del titular del Poder Ejecutivo Federal.

[5] Resuelta por unanimidad de diez votos. Debo señalar que ninguno de los actuales Ministras y Ministros integrábamos el Pleno de la Corte en ese entonces.

mente opera si las leyes electorales que se emiten afectan el proceso electoral que iniciará en el plazo de noventa días o bien durante su desarrollo.

Así, se precisó que la intención del Constituyente Permanente fue la de limitar las reformas sustanciales a las leyes electorales del país, tanto noventa días antes del inicio de los procesos electorales como iniciados dichos procesos; esto, como ya se dijo, pues era necesario que tales modificaciones sustanciales fueran examinadas por el Tribunal Pleno a efecto de determinar su conformidad o no con la Constitución Federal, previamente al inicio del proceso electoral, con el objeto de dar certeza jurídica a dichos procesos. Sin embargo, se consideró que aquellas modificaciones no sustanciales, intrascendentes o formales sí podían realizarse incluso dentro del proceso electoral, lo cual no afectaría al propio proceso, precisamente por su intrascendencia.

En ese sentido, el Tribunal Pleno consideró que para determinar si efectivamente se violaba lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, era necesario determinar si la modificación normativa realizada es o no *sustancial* (la Constitución usa el vocablo *fundamental*), tanto dentro de los 90 días previos, como iniciado el proceso electoral.

Estas consideraciones dieron lugar a las tesis: **P./J. 98/2006,** de rubro: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO."[6] y **P./J. 87/2007,** de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTI-

[6] El texto de la tesis dice: "El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. **Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, <u>pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez</u>, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado;** y b) si la modifica-

TUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES', CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."[7]

---

ción a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, registro digital: 174536.

[7] El texto de la tesis dice: "El citado precepto establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber 'modificaciones legales fundamentales'. Por otra parte, del procedimiento de creación de dicha norma, se advierte que la intención del Órgano Reformador al establecer tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia; sin embargo, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de 90 días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan 'modificaciones legales fundamentales'.** En relación con esta expresión, aunque no fue el tema medular, este Alto Tribunal en la tesis P./J. 98/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, se refirió a dichas modificaciones como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; en este orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente. Ahora bien, este Tribunal Constitucional estima pertinente definir claramente el alcance de la expresión 'modificaciones legales fundamentales', pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, su inaplicabilidad o no para el proceso que ya hubiere iniciado. Por tanto, una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondien-

El Tribunal Pleno destacó que esa interpretación también resulta acorde con la estipulación relativa a que durante el proceso electoral pueden realizarse modificaciones legislativas siempre y cuando no sean fundamentales; en esa lógica se ha entendido que el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, por un lado permite que los legisladores comunes puedan legislar y modificar las normas que rigen los procesos electorales ya iniciados tales procesos, siempre que dichas modificaciones no sean *fundamentales*, y en ese mismo tenor prohíbe modificaciones fundamentales noventa días antes del inicio de tales procesos.

En específico, respecto al alcance de la expresión "*modificaciones legales fundamentales*" prevista en la fracción II, penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal, el Tribunal Pleno ha señalado que la modificación será de carácter *fundamental* cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.

El alcance que se ha dado a dicha expresión resulta relevante, pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral[8] impugnada vulnera o no el precepto citado del artículo 105 constitucional y, por ende, la determinación sobre su inaplicabilidad o no para el proceso electoral que estuviere próximo a iniciar.[9]

tes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563, registro digital: 170886.

[8] Debe comprenderse que la expresión *ley electoral* comprende también los casos en que el decreto legislativo contiene reformas parciales a la ley electoral.

[9] Este criterio ha sido reiterado por el Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 139/2007, 141/2007, 41/2008, 21/2009, 7/2010, 48/2012 y su acumulada 52/2012; 61/2012, 103/2015, 50/2017,

En este contexto, si la reforma cuestionada por haberse promulgado y/o promulgado dentro del periodo de 90 días previos al inicio del proceso electoral, y contiene únicamente modificaciones fundamentales en el sistema electoral de que se trate, entonces lo que procede conforme a los criterios del Pleno es declarar la invalidez; por lo contrario, si dichas modificaciones son de aquellas que no alteran de manera sustancial disposiciones que rigen el proceso electoral de que se trate, no se actualizaría la causa de invalidez por violación al párrafo penúltimo del artículo 105 de la Constitución General; y, en ese caso, si hubo impugnación también por violaciones al proceso legislativo, entonces se tendría que estudiar si se acreditan dichas violaciones y, en su caso, de considerarse acreditadas, declarar la invalidez del proceso legislativo.[10]

En el caso concreto, coincidí con la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno en que la modificación normativa realizada tiene el carácter de *fundamental* dado que el legislador introdujo cambios sobre paridad de género y representación proporcional. En lo que hace a este último aspecto, entre otros supuestos, elevó el porcentaje de votación para que un partido político pueda tener derecho a espacios por representación proporcional; modificó el procedimiento de asignación de diputaciones por ese principio, y modificó la fórmula para la designación de diputaciones; y, por lo que hace a regidurías, también elevó el porcentaje para que los partidos políticos tengan derecho a participar en la distribución de éstas, con consecuentes cambios en la fórmula de asignación, entre otros aspectos. Todas las normas integraban *subsistemas normativos* que permitían considerar las modificaciones como *fundamentales*.

En ese sentido, si la reforma se publicó cuando ya estaban transcurriendo los noventa días a que se refiere el artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, es evidente que se contravino la prohibición establecida en dicho precepto constitucional; por lo que, en el asunto en específico, resultaba

83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017; 145/2017 y su acumulada 146/2017; 112/2019 y sus acumuladas 113/2019, 114/2019, 115/2019, 119/2019 y 120/2019.

[10] En mi opinión, existe también la posibilidad de que, existiendo solamente la impugnación por haberse legislado dentro del periodo de veda, y las normas contenidas en el decreto materia de la impugnación no contuvieran todas cambios *fundamentales*, se pudiese considerar que la invalidez fuese únicamente sobre esas que introdujeron las modificaciones *fundamentales*; hecho lo cual, el Pleno procediera al escrutinio constitucional respecto del resto de las normas que hubiesen sido impugnadas, para analizar su conformidad con la Constitución. Ello, siempre y cuando estas últimas normas no guardaran una relación estrecha con las ya invalidadas o con el sistema o subsistema normativo a las que ellas pertenecían.

necesario solamente referir en las consideraciones la razón para que, en el asunto concreto que se discutía, no fuera necesario también realizar el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo.

Los argumentos señalados anteriormente justifican la presentación de este voto concurrente.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo I, junio de 2021, página 544, con número de registro digital: 29844.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2021.

1. En sesión de seis de junio de dos mil veintidós el Pleno de la Suprema Corte resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el Decreto 894, por el que se adicionaron las fracciones XII, XIII y XIV, recorriéndose la ulterior a una fracción XV del artículo 6 de la Ley para el Desarrollo e Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de enero de dos mil veintiuno. El tema por resolver fue determinar si el Congreso Local violó el derecho de las personas con esa condición a ser consultados.

### I. Razones de la decisión

2. En la resolución se hace un recuento de los diversos precedentes que se han resuelto sobre el tema de consulta a las personas con discapacidad con motivo de la emisión de leyes que incidan en su esfera de derechos, y se destaca que la consulta en cuestión debe cumplir con los siguientes elementos mínimos: 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.

3. En la sentencia se concluye que las normas impugnadas sí son susceptibles de afectar los derechos de las personas con discapacidad del Estado de Coahuila de Zaragoza, ya que las facultades que se otorgan al Ejecutivo impactan en el propio derecho a la consulta de las personas con discapacidad y, además, se relacionan con la forma en que el Estado debe elaborar las políticas, legislación y programas para fomentar la inclusión de ese colectivo. Dichas facultades necesariamente tendrán impacto en el reconocimiento de sus derechos y, por tanto, en la manera en que esas personas se integrarán a la sociedad, así como en la desaparición de las barreras que contribuyen a marcar su discapacidad y, por ende, su discriminación.

4. Después, se analiza el proceso legislativo del decreto impugnado y se advierte que durante la discusión de la iniciativa, mediante correo electrónico, vía telefónica y a través de la aplicación *WhatsApp*, se tuvo comunicación con diversas organizaciones de la sociedad civil de todo el Estado de Coahuila de Zaragoza, dedicadas a la atención de grupos en situación de vulnerabilidad. Así también se advierte la manifestación del Congreso en el sentido de que la actual pandemia con motivo del COVID-19 implicó que las sesiones de trabajo se hicieran en forma virtual y digital.

5. De ahí, se concluyó que dichas acciones del Congreso demandado no satisfacen ninguno de los parámetros establecidos por este Alto Tribunal, por lo que se declaró la invalidez del decreto impugnado, cuyos efectos se postergaron por doce meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza cumple con llevar a cabo la consulta respectiva.

6. Por otro lado, en el párrafo sesenta y siete la resolución atiende el argumento del Poder demandado en el que señala que con el decreto impugnado se pretendió homologar las facultades del Ejecutivo Local con las que tiene el presidente de la República en materia de inclusión y consulta a personas con discapacidad. Al respecto, se contesta que tal señalamiento no impide llegar a declarar la invalidez, puesto que –se sostiene– para relevar de la obligación de efectuar

la consulta sería necesario demostrar que el legislador local sólo se concretó a replicar el contenido de la ley general, y después evidenciar que esa ley preexistente fue consultada, lo que en el caso no se consideró demostrado.

**II. Razones de la disidencia**

7. Si bien compartí que en la emisión del decreto impugnado el legislador local incumplió con la obligación convencional que tenía de haber efectuado una consulta a las personas con discapacidad, en la que observara los elementos fijados por esta Suprema Corte, tal como lo hice en la acción de inconstitucional 80/2017 y su acumulada 81/2017 (y que a continuación reitero), difiero de la consideración referente al supuesto en el que sería valido relevar la obligación de hacer tal consulta (A), y aquella relativa a que deben postergarse los efectos de la declaratoria de invalidez (B).

**A) Supuesto que exceptúa la obligación de realizar la consulta**

8. Como señalé desde la discusión de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, considero que, estando frente a una legislación "sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad", el único supuesto en el que podemos concluir que no es necesario realizar una consulta es aquel en el que las autoridades públicas de los Estados acreditan que la cuestión examinada "no tendría un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad". Dado que la consulta previa es parte integrante del proceso legislativo, corresponde al legislador la carga de la prueba, partiendo de que, por regla general, esta consulta es necesaria cuando nos encontramos ante "cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad".

9. No comparto que una ley que replica una primera legislación en la que se realizó una consulta automáticamente queda exenta de la obligación convencional. Me parece que esta excepción no se encuentra prevista en el texto convencional, fuente de la obligación analizada. No desconozco que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, antes citado, establece la obligación de consultar en la "adopción de decisiones"; sin embargo, contrario a lo que algunos de mis pares han sostenido, no interpreto en esa expresión que queden exentos procesos que tienen como objetivo emitir leyes que dupliquen una legislación ya existente. En pocas palabras, no comparto que sólo se "adopten decisiones" en un proceso legislativo, cuando se legislan cuestiones sustantivamente novedosas.

10. Se adoptan decisiones y se crean nuevas decisiones, cada vez que un proceso legislativo agota los actos que lo integran. Incluso para duplicar una legislación

existente, la Constitución prevé un proceso deliberativo, núcleo de nuestra democracia. Duplicar es una decisión y, por tanto, para adoptarla, es necesario consultar a las personas con discapacidad. En suma, deben consultarse todas las medidas legislativas sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, con independencia de si con éstas se duplican leyes existentes o se expiden, modifican o abrogan leyes originales o novedosas.

11. Hasta aquí he expresado por qué no comparto esa interpretación de la Convención y, por tanto, por qué rechazo lo que para mí es la creación de una excepción a la multicitada obligación de consulta. Ahora bien, concediendo que estamos frente a un problema interpretativo, con dos aristas plausibles, considero pertinente señalar que, la opción contendiente, conlleva problemas fácticos importantes.

12. Por un lado, las necesidades de las personas con discapacidad pueden variar a través de los años, por lo que en cada proceso legislativo que toque cuestiones relacionadas con ellas, debería existir, desde mi punto de vista, esa consulta. Por ejemplo, una ley federal que regula el acceso a la movilidad de personas con cierto tipo de discapacidad en dos mil veinte, a pesar de haber sido consultada y aprobada convencionalmente, no tendría por qué seguir resultando adecuada para las necesidades de las personas con discapacidad diez años después, cuando una entidad federativa decide replicarla. Negar lo anterior, me llevaría a considerar a las barreras sociales a las que se enfrentan las personas con discapacidad como constantes.

13. Esta nueva consulta, además de cumplir con la obligación convencional de escuchar a las personas con discapacidad, podría generar la implementación de cambios necesarios que hayan sido observados, precisamente, desde la vigencia de la ley federal, en el ejemplo planteado. Asimismo, permitirá que las personas con discapacidad que habiten dentro de la entidad federativa respectiva puedan comprender en su totalidad el contenido de la ley local. Ambas preocupaciones se encuentran comprendidas en la Convención.

14. Por otro lado, dependiendo del ámbito de la regulación (por ejemplo, a nivel federal o a nivel local), variará también la manera de delimitar la representación de las personas con discapacidad, por lo que los resultados de la consulta podrían también variar. Variará también, en algunos casos, el grado de especificidad requerido. Negar lo anterior, me llevaría a considerar a las personas con discapacidad como una entidad homogénea.

15. Las razones anteriores me hacen disentir del párrafo 67 de la resolución, pero en general y, sobre todo, de la interpretación subyacente del multicitado artículo 4.3 de la Convención.

**B) Postergación de los efectos de la declaración de invalidez**

16. En el párrafo setenta y seis de la sentencia se señala que dicha postergación por un plazo de doce meses permite que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas.

17. Como lo he sostenido reiteradamente, en mi opinión, no le corresponde a este Alto Tribunal juzgar, sin haber mediado una consulta, si una ley es benéfica o no para la población que tenía derecho a ser consultada, puesto que solamente se llega a esa conclusión habiendo escuchado a los grupos afectados por la medida legislativa. Por ello, no me parece que se trate de una razón válida para que la sentencia no surta efectos inmediatos.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 43/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 663, con número de registro digital: 30902.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2021.

1. En sesión de veintiocho de abril de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de mayo de dos mil veintiuno.

2. En la mayoría de los temas concordé con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, tratándose de los temas **I** (Parámetro de regularidad aplicable), **IV** (Acceso a documento no transferido), y **VI** (Declaratorias de Patrimonio Documental), aunque coincidí con el sentido, disentí de algunas argumentaciones que explicaré a continuación.

**Tema I. Parámetro de regularidad**

**I. Razones de la mayoría**

3. En este tema, la sentencia retoma en su mayoría las consideraciones adoptadas por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 132/2019,[1] para precisar que la materia de archivos, a raíz de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, si bien facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general, dicha situación no implicó una federalización total de la materia, sino que las entidades federativas quedaron en libertad de legislar, pero sujetos a los mandamientos previstos por la Ley General de Archivos y la Constitución Federal.

**II. Razones del disenso**

4. Voté a favor de la propuesta, separándome únicamente de los párrafos 19 y 20 ya que, como lo he señalado en otros asuntos, como en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 45/2016 y 161/2017, no concuerdo con lo suscrito en las tesis de rubros: "*LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.*" y "*FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.*"

5. Desde mi perspectiva, prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general[2] y considerar que, en todos los casos queda excluido el reparto constitucional que parte del artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXIX del diverso 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la "T" que nos ocupa, como una delegación de <u>ciertas</u> funciones al legislador federal y en ningún caso, como una <u>renuncia</u>.

**Tema IV. Acceso a documento no transferido**

**I. Razones de la mayoría.**

6. En este tema, por un lado, se determinó reconocer la validez del artículo 38, fracción I, impugnado, que prevé como supuesto adicional para permitir el acceso a un documento que no haya sido transferido a un archivo histórico, el que sea solicitado para una investigación o estudio que se considere relevante

[1] Resuelta en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.
[2] En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.

para el Estado o Municipio, siempre y cuando el investigador o la persona que lo realice requiera el acceso a dicha información confidencial y se obligue por escrito a no divulgar tal información sensible.

7. Por otra parte, se declaró la invalidez del último párrafo del artículo 38 al disponer que las resoluciones emitidas por el Instituto de Transparencia local podrían ser impugnadas ante el Tribunal de Justicia Administrativa local, toda vez que conforme al mismo precepto de la Ley General de Archivos, las impugnaciones deberán presentarse ante los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación.

**II. Razones del disenso**

8. Estuve a favor de la propuesta en sus términos tratándose de la fracción I del artículo 38 impugnado. Sin embargo, por lo que hace a la declaración de invalidez del último párrafo, tengo consideraciones diferentes.

9. A mi parecer, en términos del artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, el INAI cuenta con la competencia para conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones emitidas por los órganos autónomos especializados de las entidades federativas. Así, pese a que la Ley General de Archivos refiere a que la impugnación debe ser únicamente ante el Poder Judicial de la Federación, me parece que el INAI es el ente facultado constitucionalmente para atender tal aspecto.

**Tema VI. Declaratorias de patrimonio documental**

**I. Razones de la mayoría**

10. El Tribunal Pleno determinó reconocer la validez del artículo 80 impugnado, toda vez que a partir de una interpretación sistemática de la legislación local era posible concluir que, en la entidad federativa, los órganos a los que la Constitución Local les otorga autonomía están facultados para instar o realizar las declaratorias de su patrimonio documental en coparticipación con el archivo estatal.

**II. Razones del disenso**

11. En este tema voté a favor de la propuesta pero por razones diferentes. En términos de mi votación en la acción de inconstitucionalidad 231/2020,[3] considero que todos los documentos con valor histórico de los sujetos obligados que hayan sido transferidos a sus archivos históricos o al archivo general de

[3] Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veintidós.

la entidad federativa, forman parte del patrimonio documental de la entidad. Sin que esto implique una merma en la facultad del Poder Ejecutivo Estatal de realizar otras declaraciones de patrimonio documental en colaboración con el archivo estatal, por ejemplo, tratándose de archivos privados o de aquellos que por su relevancia ameriten una declaración especial.

12. En este sentido, al realizar una lectura sistemática tanto de la ley general como de la legislación local, observo que los documentos de todos los sujetos obligados, incluyendo a los organismos constitucionales autónomos locales, que hayan agotado sus plazos originales de conservación y que, por sus características hayan sido transferidos a algún archivo histórico dado su valor, constituyen parte del patrimonio documental de la entidad federativa, en términos del artículo 81 de la legislación local.

13. Es decir, la legislación impugnada sí permite que los organismos constitucionales autónomos determinen su patrimonio documental a través de los procesos de valoración de archivos y transferencia secundaria a los archivos históricos.

14. Por lo tanto, concordé con declarar infundada la omisión alegada, pero partiendo de una interpretación sistemática de los artículos 31, fracciones VII y X, y 32, fracción II, de la ley general, y los diversos 31, fracción VII, 40, 79 y 81 de la legislación local.

**Nota:** La sentencia relativas a las acción de inconstitucionalidad 93/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 1017, con número de registro digital: 30959.

Las tesis de jurisprudencia y aislada de rubros: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL." y "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES." citadas en este voto, aparecen publicadas con las claves P./J. 142/2001 y P. VII/2007 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XV, enero de 2002, página 1042 y XXV, abril de 2007, página 5, con números de registro digital: 187982 y 172739, respectivamente.

Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 45/2016 y 161/2017 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas y 18 de octubre de 2019 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 5 y Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, páginas 150 y 266, con números de registro digital: 30177, 29095 y 29091, respectivamente.

# VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2019 Y SU ACUMULADA 60/2019.

## I. Antecedentes

1. En la sesión virtual de doce de noviembre de dos mil veinte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, promovidas por la Fiscalía General de la República y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quienes impugnaron la invalidez de los artículos 144, fracción IV, inciso b), en su porción normativa "*hasta la inhabilitación perpetua*", fracción V, en su porción normativa "*perpetua*", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco y 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios en su porción normativa "*con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber emitido actos de corrupción*".

## II. Razones de la sentencia

2. En primer lugar, la ejecutoria determinó la invalidez de los artículos 144, fracciones IV, inciso b) y V de la ley impugnada. Para llegar a esta determinación se argumentó que la sanción de inhabilitación perpetua establece una proscripción absoluta para ejercer un cargo público en el Estado de Jalisco, lo que genera afectaciones en grado predominante a la libertad de trabajo. Asimismo, la pena impone una restricción absoluta al derecho de ser votado en la referida entidad, pues le está vedado al infractor toda posibilidad de, siquiera, tener el carácter de candidato y contender a una elección popular.

3. Por otro lado, se determinó que la sanción impugnada vulnera tanto el principio de reinserción social, como el modelo constitucional del derecho penal del acto, pues al permitir que una pena prive de forma vitalicia los derechos humanos a la libertad de trabajo y a ser votado, genera un estigma en el infractor.

4. De esta manera, se concluyó que la sanción de inhabilitación perpetua es una pena excesiva y desproporcional, al resultar contraria a los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal.

5. Asimismo, en la sentencia se declaró la invalidez de la sanción administrativa contenida en el artículo 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, en la porción normativa *"con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber*

*cometido actos de corrupción",* al estimar que se invadió el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidades administrativas.

6. Finalmente, la ejecutoria precisó que la declaratoria de invalidez respecto al artículo 144 es sobre la totalidad del inciso b) de la fracción IV, y únicamente sobre la porción normativa de la fracción V que prevé "*el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo*".

**III. Razones de la concurrencia**

7. Si bien es cierto que emití mi voto con el sentido de la ejecutoria, considero pertinente formular el presente voto concurrente para dejar a salvo mi posición respecto de diversas cuestiones.

8. En primer lugar, en el punto 1.1 del considerando quinto de la resolución se declara la invalidez de la sanción penal de inhabilitación perpetua contenida en el inciso b), de la fracción IV del artículo 144 del Código Penal de Jalisco, en razón de que dicha pena es violatoria de los derechos humanos a la libertad del trabajo y a ser votado. Asimismo, se estima que dicha sanción es contraria a la finalidad punitiva prevista en el artículo 18 constitucional respecto a la reinserción social, y al modelo del derecho penal del acto.

9. Me separo de las anteriores consideraciones que sustentan la invalidez de la norma impugnada. En mi opinión, la pena impugnada viola el artículo 22 constitucional, pues no cumple con la posibilidad de individualizar la sanción entre un mínimo y un máximo. Si bien se prevé un mínimo para individualizar dicha pena (esto es, 30 años) no establece un máximo cuantificable, es decir, no se fija un número determinable. Lo perpetuo no puede ser lo máximo de una sanción.

10. Estimo que para evaluar la norma impugnada, resulta aplicable lo establecido en la jurisprudencia P./J. 102/2008,[1] emitida por el Tribunal Pleno. De acuerdo a las condiciones señaladas en dicho criterio puede concluirse que la norma impugnada no cumple con la posibilidad para que el juzgador individualice la pena a imponer entre un mínimo y un máximo.

[1] P./J. 102/2008, de rubro: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599.

11. En materia de sanciones penales, los máximos deben expresarse en números naturales, de manera que se permita al juzgador un adecuado ejercicio de graduación de la culpabilidad para luego imponer la pena al imputado. En efecto, para considerar que las penas tienen máximos, deben cumplir, por un lado, con un máximo formal, esto es, que expresamente establezcan "algo" en calidad de pena máxima. Por otro lado, deben cumplir con un máximo material, el cual implica que dicha pena sea cuantificable, es decir, que sea susceptible de ser convertida en un número natural.

12. La ausencia de este último elemento en el precepto en análisis imposibilita al juzgador realizar una adecuada operación aritmética para individualizar la pena, al no existir un número natural preciso que permita al Juez ese ejercicio de graduación de la culpabilidad para después fijar la pena al sujeto activo del delito.

13. En mi opinión, la naturaleza "perpetua" de la sanción por su propia conformación no está vinculada a una temporalidad concreta, sino que sus efectos se extienden en el tiempo conforme avance la vida del sentenciado. Es decir, es una pena contingente o accidental, en tanto su duración depende de una circunstancia ajena a la voluntad del juzgador, y no así de un ejercicio de individualización *ex ante*.

14. La necesidad de establecer mínimos y máximos proviene de la exigencia de generar certeza en la pena imponible, acotando la discrecionalidad del juzgador. Asimismo, se busca proveer certeza al ciudadano sobre la potencial pena imponible a una conducta delictuosa.

15. En ese sentido, los máximos formales que no permitan realmente determinar la pena con exactitud, no superan, a mi juicio, el estándar constitucional por no generar la certeza perseguida por el sistema, de ahí que su invalidez resulte de transgredir el artículo 22 constitucional. Con base en lo anterior, considero innecesario que se enfrentara dicha disposición con las finalidades constitucionales que prevé el artículo 18 constitucional, así como al derecho de libertad de trabajo y a ser votado.

16. En segundo lugar, en lo que respecta al punto 1.2 del mencionado considerando quinto de la sentencia, se determinó la invalidez del contenido sancionatorio del artículo 144, fracción V de la ley impugnada. Se estimó que, de igual forma, dicha fracción resulta excesiva y desproporcionada, en detrimento de los artículos 18 y 22 constitucionales. Sin embargo, en la sentencia se afirma que el precepto impugnado no establece una sanción fija.

17. Me separo de la anterior conclusión. Aun cuando compartí la invalidez de la norma, desde mi punto de vista la fracción impugnada prevé una sanción fija

e inflexible. Si bien hay una remisión a la fracción VI del artículo 144, lo cierto es que, si la intención del legislador hubiera sido remitir a la escala punitiva de dicha fracción, resultaría innecesario que la porción normativa impugnada señale que se deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua.

18. En otras palabras, dicha remisión no es respecto a la pena, sino a la conducta regulada. Por tanto, y como lo sostuve anteriormente al resolver la acción de inconstitucionalidad 155/2017, cuya temática se refería a cuando el legislador prevé la pena de inhabilitación definitiva perpetua, sin permitir al juzgador la graduación de la pena, dicha sanción transgrede lo establecido en el artículo 22 constitucional.

19. En tercer lugar, en el punto 2 del mencionado considerando quinto de la ejecutoria se determinó declarar la invalidez de la sanción administrativa consistente en inhabilitación perpetua, contenida en la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios de Jalisco y sus Municipios. Lo anterior, al considerar que el legislador local al establecer dicha sanción transgredió la esfera de facultades constitucionales otorgadas al Congreso de la Unión para legislar en dicha materia.

20. Me parece que las consideraciones extraídas de la controversia constitucional 76/2015, así como de las acciones de inconstitucionalidad 56/2016, 58/2016, 30/2016 y 31/2016, que se refieren a las exigencias constitucionales de contar con un sistema homogéneo y congruente en materia de responsabilidades administrativas son ilustrativas para la resolución de este asunto.

21. Sin embargo, considero pertinente aclarar que, en lo que se refiere a la veda legislativa, que impedía que las entidades federativas regularan esta materia, no resulta aplicable en la presente acción de inconstitucionalidad. Esto es así, toda vez que las normas impugnadas en el presente asunto fueron publicadas el once de mayo de dos mil diecinueve, es decir, casi dos años después de que cesara esta veda con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

22. Por otro lado, me separo de las consideraciones relativas a que corresponde al Congreso de la Unión establecer las conductas susceptibles de ser constitutivas de infracciones administrativas de sus respectivas acciones.

23. Desde mi punto de vista, considerar lo anterior haría nugatoria la concurrencia que señala la propia Constitución Federal, tal como lo voté en la acción de inconstitucionalidad 115/2017. Considero que las entidades federativas cuentan con competencia para implementar su sistema local en materia de responsabilidades administrativas.

24. Lo anterior, siempre y cuando dicho sistema sea congruente con la ley general, por lo que pueden, válidamente, reproducir lo dispuesto en esta última, hacer los ajustes necesarios para garantizar su operatividad, así como abordar los elementos no reservados expresamente por la ley general aplicando la fórmula del artículo 24 constitucional. Por ejemplo, regular faltas de particulares que no están vinculadas con las faltas administrativas graves.

25. Finalmente, en relación con los efectos de la invalidez decretada, considero que debió invalidarse la totalidad de la fracción V del artículo 144 del Código Penal Estatal para evitar la pervivencia de sanciones ineficaces.

26. En conclusión, aunque de manera general voté a favor del sentido de la resolución que nos ocupa, la razón de este voto es dejar a salvo mi posición expresada en relación con las cuestiones desarrolladas.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 1076, con número de registro digital: 29949.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de julio de 2021.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2018 Y SU ACUMULADA 107/2018, PROMOVIDAS POR LOS DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El nueve de septiembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 106/2018 y su acumulada 107/2018, promovidas por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, en contra de la fracción I del artículo 4 Bis A de la Constitución Política del

Estado de Sinaloa, la cual establecía la protección a la vida desde el momento de la "concepción".[1]

El Tribunal Pleno determinó por unanimidad de votos declarar la invalidez de la porción normativa "*desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley correspondiente, hasta su muerte*" contenida en el referido artículo 4 Bis A, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa. Para sostener esta conclusión, en la sentencia se expresaron toralmente dos líneas argumentativas:

**1.** En primer término, se sostuvo que el Constituyente Permanente del Estado de Sinaloa excedió sus facultades cuando introdujo una cláusula constitucional que adopta una cierta noción de persona y otorga ese estatus al "producto de la concepción"; y

**2.** Partiendo del parámetro de regularidad constitucional construido en la **acción de inconstitucionalidad 148/2017,**[2] se estima que la porción normativa impugnada tiene el propósito y la potencia para comprometer o limitar el acceso de las personas a una debida protección de sus derechos humanos a la autonomía reproductiva, a la vida, a la no discriminación, a la salud, a la integridad personal y estaría destinada a disminuirlos, afectarlos o menoscabarlos.

Si bien comparto plenamente el sentido de la resolución, me permito formular el presente voto concurrente con la finalidad de expresar con mayor profundidad las razones por las que voté por la invalidez de la disposición impugnada, así como expresar algunos argumentos adicionales y reiterar algunas consideraciones que he manifestado en diversos precedentes en relación con la protección de la vida desde el momento de la concepción y el derecho fundamental a interrumpir el embarazo.

**I. Incompetencia de los Constituyentes Locales para definir el concepto de persona e incompatibilidad del concepto de persona con el parámetro de regularidad constitucional.**

---

[1] **Constitución Política del Estado de Sinaloa**
"**Artículo 4o. Bis A.** Las personas son titulares de los siguientes derechos y libertades reconocidos por esta Constitución:
"I. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. El Estado tutela el derecho a la vida desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley correspondiente, hasta su muerte, respetando en todo momento la dignidad de las personas.
… "

[2] Fallada por unanimidad de votos el siete de septiembre de dos mil veintiuno.

En primer término, considero importante señalar que este Tribunal Pleno tuvo oportunidad de analizar normas de contenido muy similar a la aquí impugnada, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 11/2009 y 62/2009.**[3] Si bien ambas acciones fueron desestimadas,[4] en aquella ocasión formulé un **voto particular** en el que expresé las razones por las cuales –desde mi perspectiva– las normas que establecen el derecho y protección a la vida desde el momento de la "concepción" son inconstitucionales.

Al igual que como sucedía con las normas analizadas en dichos precedentes, estimo que la norma ahora impugnada al señalar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley correspondiente, hasta su muerte, ***redefine el concepto de persona o, en otras palabras, el momento a partir del cual inicia la titularidad de los derechos humanos*.** Desde esta lectura, considero que la norma **es clara y abiertamente inconstitucional, en primer término y de manera destacada por una razón *competencial*:** dicho concepto sólo puede ser determinado por la Constitución General y dotado de contenido por sus intérpretes, por lo que las entidades no son competentes para ello.[5]

Si bien estimo que este argumento por sí solo sería suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, **considero que además el concepto de persona que establece el artículo impugnado no se corresponde con la interpretación que puede derivarse de la Constitución General ni de los precedentes más recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.**

Por un lado, **la Constitución General no ha definido cuándo inicia la vida humana,** y ante tal dificultad ha conferido la titularidad de los derechos humanos a las personas nacidas.[6] Por su parte, en el caso *Artavia Murillo,* la Corte IDH señaló

[3] Resueltas en sesiones de veintiséis, veintisiete, veintiocho y veintinueve de septiembre de dos mil once.
[4] Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza votaron a favor de declarar procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad, mientras que los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Ortiz Mayagoitia votaron en contra.
[5] Lo anterior no quiere decir que las entidades federativas no puedan ampliar los derechos fundamentales, desarrollando nuevos derechos o extendiendo los efectos protectores de los derechos ya tutelados en la Constitución Federal, posibilidad que ha sido reconocida por este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas** 16/2017, 18/2017 y 19/2017–relativa a diversas disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México–. **El problema con la norma impugnada no es que cree un nuevo sujeto de derechos, sino que redefine el concepto de persona entendido como titular de derechos humanos.**
[6] En la reforma en materia de derechos humanos de 2011 al artículo 29 constitucional, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados claramente

expresamente que "*el embrión no puede ser entendido como persona para efectos del artículo 4.1 de la Convención Americana*",[7] el cual protege el derecho a la vida.[8]

De esta manera, concluyo que el concepto de titular de derechos humanos que establece la Constitución Política del Estado de Sinaloa, primero, no le es disponible, y segundo, suponiendo sin conceder que pudiera establecerlo, es contrario a la definición de persona que establece la Constitución, así como al concepto de persona que ha desarrollado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**II. La norma impugnada vulnera el derecho de las mujeres y personas gestantes a evitar e interrumpir un embarazo.**

En segundo término, como lo he sostenido a lo largo de una década,[9] el debate constitucional sobre el aborto debe abordarse desde la consideración, tanto de los intereses y derechos de las mujeres y personas con capacidad de gestar, como de la protección jurídica que merece el producto de la gestación, tomando en cuenta el **carácter dinámico del embarazo,** que modifica el balance y el resultado en las diversas etapas de la gestación.

Esta ponderación es posible a partir de la premisa de que –como señalé párrafos atrás– **ni los tratados internacionales, ni la Constitución General han considerado al producto de la gestación como una persona en sentido jurídico,** es decir, susceptible de ser titular de derechos humanos.

señalaron que, no obstante no puede suspenderse en estado de emergencia el derecho a la vida, esto no debe entenderse en el sentido de que la titularidad de los derechos es a partir de la "concepción". Consecuentemente, no puede afirmarse que el concepto de persona del orden nacional haga referencia a que el titular de los derechos fundamentales es el producto de la "concepción".

[7] Artavia Murillo Vs. Costa Rica (Fertilización In Vitro), párr. 264.

[8] Para llegar a tal conclusión, tomó en cuenta, entre otros elementos, los trabajos preparatorios de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención sobre los Derechos del Niño, señalando que se desprendía de éstos que no se tuvo la intención de hacer los derechos ahí contenidos, extensivos a los no nacidos [Artavia Murillo Vs. Costa Rica (Fertilización In Vitro), párrs. 224, 225 y 231]. Asimismo, tomó en cuenta pronunciamientos del Comité de la CEDAW que dejan en claro que hay supuestos que "exigen privilegiar los derechos de la mujer embarazada sobre el interés de proteger la vida en formación" [Artavia Murillo Vs. Costa Rica (Fertilización In Vitro), párr. 227].

[9] Desde el veintiocho de septiembre de dos mil once en que el Tribunal Pleno discutió la constitucionalidad de normas que protegían la vida desde el momento de la concepción en diversas Constituciones Locales (acciones de inconstitucionalidad 11/2009 y 62/2009) y el veintinueve de junio de dos mil dieciséis cuando propuse a la Primera Sala conceder un amparo en contra de normas que penalizaban el aborto en supuestos en que corresponde a la mujer decidir sobre la continuación del embarazo (proyecto presentado en el amparo en revisión 1388/2015).

En efecto, a nivel internacional los sujetos de protección son las personas nacidas. Así lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tras analizar histórica y sistemáticamente la declaración americana y la convención americana que utilizan en numerosos artículos la expresión "*toda persona*", sin que sea factible sostener "*que un embrión sea titular y ejerza los derechos consagrados en cada uno de dichos artículos*".

De la misma manera, –como mencione anteriormente– nuestra Constitución General ha conferido la titularidad de los derechos humanos a las personas nacidas. Así, en una reforma reciente en materia de derechos humanos al artículo 29, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados claramente señalaron que la titularidad de los derechos humanos no debe entenderse desde el momento de la concepción.[10]

Derivado de lo anterior, nuestro marco legal distingue entre la protección jurídica con la que goza el no nacido y el reconocimiento formal de un individuo como titular de derechos humanos. Así, nuestro marco constitucional y legal no reconoce al producto como persona en el sentido jurídico y, por lo tanto, no puede afirmarse que sea titular de derechos humanos.

Como señalé en mi voto particular de la **acción de inconstitucionalidad 148/2017,** es verdad que existe un interés fundamental en la preservación y el desarrollo del producto de la gestación, que deriva de su potencial para convertirse en persona.[11] A medida que avanza el embarazo y que aumenta la viabilidad del

[10] En este orden de ideas, conviene transcribir la parte conducente del dictamen de 14 de diciembre de 2010 de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos con proyecto de decreto que modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución: "*... Estas comisiones se suman al propósito de las adiciones propuestas por el Senado al artículo 29 constitucional. La restricción y suspensión de los derechos y sus garantías por parte de las autoridades competentes encuentran límites claros establecidos en este precepto. Se coincide también en términos generales con los derechos que no pueden restringirse ni suspenderse en las hipótesis planteadas en esta disposición. En este sentido, al referirse al derecho a la vida debe considerarse que su contenido y alcances permanecen tal como se encuentran reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales signados por México con las reservas y declaraciones interpretativas, de ninguna manera puede entenderse que el legislador constitucional está pretendiendo modificar en este precepto estos alcances, por ejemplo, en materia del derecho a la vida desde la concepción o en cualquier otro de los temas relacionados. La referencia de los derechos que no pueden restringirse ni suspenderse, que constituye el núcleo duro es solamente una enumeración formal que no afecta el contenido de estos derechos.*"

[11] En ese sentido, en el artículo 123 constitucional, las fracciones V del apartado A y XI, inciso c), del apartado B establecen que la mujer embarazada no realizará trabajos que pongan en peligro su salud en relación con la gestación. Más aún, la fracción XV del Apartado A del artículo 123 constitucional dispone que el patrón está obligado a organizar el trabajo de tal manera que resulte en "la

feto o embrión, también se incrementa progresivamente el interés en la protección de este bien jurídico[12] y, con ello, el valor que el Estado puede asignarle como objeto de tutela.

No obstante, esa protección que el Estado puede válidamente brindar al producto de la gestación no puede ser absoluta ni hacer nugatorios los derechos de las mujeres y personas con capacidad de gestar –al libre desarrollo de la personalidad a la vida, a la salud, los reproductivos y sexuales, así como la igualdad y no discriminación– los cuales se ven afectados con normas que prohíben la interrupción del embarazo.

A partir de la ponderación entre estos derechos e intereses, he sostenido siempre que existe: **A.** el derecho a evitar un embarazo a través del uso de métodos anticonceptivos; y **B.** un derecho constitucional a interrumpir el embarazo en cuatro supuestos: **i)** en un periodo cercano al inicio de la gestación,[13] **ii)** cuando está en riesgo la salud de la mujer,[14] **iii)** ante la inviabilidad del feto;[15] y, **iv)**

mayor garantía" para el producto de la concepción. Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha establecido que si bien tales disposiciones protegen *prima facie* a la mujer embarazada, "… dada la vinculación que (la salud de la madre) tiene con el producto de la concepción …, en definitiva, son normas que también atienden a la protección del no nacido" (sic) (Acción de inconstitucionalidad 10/2000, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los días 29 y 30 de enero de 2002, pág. 100).

[12] En ese mismo sentido, la Corte IDH ha determinado que la protección del derecho a la vida establecido en el artículo 4.1 de la Convención Americana tiene lugar desde el momento en que el embrión se implanta en el útero, y es "gradual e incremental según su desarrollo, debido a que no constituye un deber absoluto e incondicional, sino que implica entender la procedencia de excepciones a la regla general" [Caso Artavia Murillo (Fertilización In vitro), párr. 264].

[13] En esta lógica, la Corte Suprema de Estados Unidos estableció en Roe v. Wade que la Constitución protege plenamente el derecho fundamental de la mujer a decidir en libertad si interrumpe su embarazo durante las primeras semanas de la gestación.

[14] En el Asunto B. respecto de El Salvador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos otorgó medidas provisionales a favor de una mujer que necesitaba interrumpir su embarazo (con feto anencefálico) por riesgos graves a su salud. Así, requirió a El Salvador adoptar, de manera urgente, todas las medidas necesarias para que el grupo médico tratante de la señora B. pudiera adoptar, sin interferencia alguna, las medidas médicas que se consideraran oportunas y convenientes para asegurar la debida protección de sus derechos a la vida, integridad personal y salud. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso A, B y C v. Irlanda, determinó que, respecto de la mujer con cáncer, Irlanda había omitido cumplir con su deber de implementar el derecho constitucional a un aborto legal, violando el artículo 8 de la Convención. Asimismo, al resolver Doe v. Bolton la Corte Suprema de Estados Unidos reconoció que una mujer puede obtener un aborto legal siempre que ello sea necesario para proteger su salud. De la misma forma, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el CEDAW, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Belem Do Pará, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Derechos Humanos coinciden en la necesidad de permitir el aborto por razones de salud.

tratándose de embarazos que tuvieron origen en un acto ilícito.[16] Lo anterior, en el entendido de que en los últimos tres casos el aborto no puede estar condicionado a un plazo específico, sino que debe atenderse a las circunstancias particulares del caso.

En estos supuestos, el Estado no sólo no puede criminalizar el aborto, ni obstaculizar su ejercicio, sino que tiene la obligación de adoptar medidas para que las personas gestantes tengan acceso a la interrupción del embarazo en condiciones dignas, adecuadas e igualitarias.

Estas consideraciones abonan a la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pues al pretender dotar de personalidad al producto de la gestación, ésta impide realizar una ponderación entre los diversos intereses en juego y, por tanto, hace nugatorios los derechos fundamentales de las mujeres y personas gestantes a la autonomía reproductiva, a la vida, a la no discriminación, la salud y la integridad personal.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 106/2018 y su acumulada 107/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 1074, con número de registro digital: 30924.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de octubre de 2022.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 10/2000 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, marzo de 2022, página 793, con número de registro digital: 16974.

[15] La Comisión Africana y el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem do Pará han advertido de la necesidad de permitir que las mujeres interrumpan su embarazo cuando el producto de éste es inviable. Adicionalmente, el CEDAW ha dicho lo mismo en los casos en los que se diagnostique incapacidad severa del producto.

[16] Así, por ejemplo, la Corte Colombiana en la sentencia C-647 de dos mil uno, señaló que obligar a que la mujer se convierta en madre en estos supuestos supone una grave afectación a sus derechos a la dignidad humana y la autonomía. Asimismo, el secretario general de las Naciones Unidas publicó una nota sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. En ella, sugirió la despenalización del aborto y derogar leyes conexas. A su vez, mostró preocupación por la angustia que causa a las mujeres tener que recurrir a procedimientos clandestinos en los Estados en los que no se permite abortar a las víctimas de violaciones.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2019, PROMOVIDA POR DIVERSAS SENADORAS Y SENADORES DE LA REPÚBLICA.

En sesiones públicas celebradas los días cuatro y cinco de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 139/2019, en la que analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR), publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

Coincido prácticamente con todo el sentido de la sentencia, aunque por razones diversas. Por ello, tomé la decisión de formular este voto concurrente a efecto de desarrollar mi postura en los siguientes temas: **I.** Procedencia; **II.** Violaciones al procedimiento legislativo; **III.** Incertidumbre respecto del ámbito de aplicación de la ley combatida; **IV.** Violación al principio de división de poderes; y, **V.** Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas.

### I. Procedencia de la presente acción de inconstitucionalidad

El Tribunal Pleno analizó la causa de improcedencia hecha valer por la Cámara de Diputados, relativa a que la minoría del Senado de la República pretendía impugnar omisiones relativas consistentes en que: **(i)** la ley omite definir su ámbito de aplicación; y, **(ii)** la ley omite establecer la forma de integración del Comité de Evaluación. En este sentido, una mayoría de Ministras y Ministros consideró declarar **infundada** dicha pretensión, bajo el argumento de que los accionantes no plantearon propiamente la existencia de una omisión relativa, sino de una ***regulación deficiente*.**

Si bien comparto la decisión de declarar infundada la causa de improcedencia argumentada por la Cámara de Diputados, no coincido con algunas argumentaciones que se contienen en la sentencia.

Mi primer motivo de disenso recae en el hecho de que la sentencia desarrolla el concepto **omisión legislativa,** señalando que por ésta "*debe entenderse, propiamente, no el simple no actuar del órgano legislativo, sino sólo aquel no actuar que constituya la infracción a un* ***deber legal*** *o constitucional de ejercer la competencia legislativa*" (párrafo 28). Posteriormente, al desarrollarse las

diferencias entre omisiones absolutas y relativas (párrafos 32 y 33), **se reitera esta idea de que para la omisión legislativa debe existir un deber constitucional o legal;** lo cual incluso se replica en los párrafos 36 y 42.[1]

Al respecto, no comparto estas afirmaciones *genéricas* en el sentido de que las omisiones legislativas de ejercicio obligatorio pueden derivar de ***mandatos legales*** y no sólo constitucionales. Lo anterior, pues al resolver el amparo en revisión 1359/2015, este Alto Tribunal sostuvo claramente que una omisión legislativa se presenta **cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la *Constitución*.** En efecto, se dijo que sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando

[1] "28. Por omisión legislativa debe entenderse, propiamente, no el simple no actuar del órgano legislativo, sino sólo aquel no actuar que constituya la infracción a un **deber legal o** constitucional de ejercer la competencia legislativa. Esto es, una omisión legislativa se configura cuando existe una norma, constitucional **o legal,** que impone a un órgano legislativo el deber de ejercer su competencia legislativa en determinado sentido, generalmente dentro de un plazo determinado, por ejemplo, para emitir un ordenamiento que reglamente determinada materia, contenido, cuestión o institución, o un conjunto de ellas.
"...
"32. Una omisión legislativa absoluta se configura cuando existe un deber constitucional **o legal** de emitir un cuerpo normativo, y el Poder Legislativo obligado omite ejercer su competencia legislativa, esto es, simplemente, no legisla al respecto.
"33. Una omisión legislativa relativa se configura cuando existe una norma, constitucional **o legal,** que impone al Poder Legislativo del deber de emitir un ordenamiento que regule determinadas materias, contenidos, cuestiones o instituciones que pueden ser claramente identificadas y separadas conceptualmente, y el órgano legislativo ejercita su competencia legislativa de manera incompleta al emitir un ordenamiento que no incluye todas las materias, contenidos, cuestiones o instituciones a que estaba obligado, esto es, omite legislar *sobre la totalidad* de alguna de éstas.
"...
"36. En este sentido, sólo se configurará una omisión relativa cuando el legislador, estando obligado **normativamente** a legislar sobre varias materias, contenidos, cuestiones o instituciones, conceptualmente discernibles unas de otras, lo hace respecto de varias de ellas, pero omite hacerlo respecto de la totalidad de alguna o algunas.
"...
"42. En este sentido, a criterio de este Tribunal Pleno, lo que argumentan los senadores accionantes no es que el Congreso de la Unión ha faltado a su deber, **legal o** constitucional, de ejercer su potestad legislativa para regular determinada materia, cuestión, contenido o institución, sino que las normas de la LFAR impugnadas contienen lagunas que generan incertidumbre jurídica pues, por una parte, no precisan claramente el ámbito de aplicación de la ley en relación con los Poderes Judicial y Legislativo así como los órganos constitucionales autónomos y, por otra, no regulan adecuadamente la integración del Comité de Evaluación, por lo que pretenden que se declare la invalidez de las normas positivas que generan la deficiencia apuntada, a saber: artículos 1, párrafo segundo, 4, fracciones I y II, 27, séptimo y octavo transitorios."

exista un ***mandato constitucional*** que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido **y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente.**[2]

Sobre este punto, no desconozco que podría existir un debate en torno a si podrían existir omisiones legislativas derivadas de obligaciones de fuentes distintas a la Constitución General pero pertenecientes al parámetro de regularidad constitucional, como podrían ser –por ejemplo– tratados internacionales en materia de derechos humanos o ciertas leyes generales. Sin embargo, considero que –más allá de que el presente asunto no ameritaba tener esa discusión– la sentencia pretende darle este carácter al mandato derivado de ***cualquier ley*****,** y no específicamente a leyes con rango constitucional, en oposición a la doctrina que ha desarrollado hasta el día de hoy este Alto Tribunal.

Por otra parte, mi segunda objeción a la sentencia consiste en que, si bien comparto lo ahí señalado en el sentido de que, no regular adecuadamente la integración del Comité de Evaluación, constituye una ***laguna*** y no una omisión legislativa propiamente dicha, entendida aquélla como un supuesto en el que el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en normas preexistentes del sistema jurídico;[3] **no comparto que la supuesta imprecisión sobre el ámbito de aplicación de la ley impugnada constituya también una *laguna* en los términos apuntados.**

Desde mi perspectiva, en los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la Ley Federal de Austeridad Republicana[4] el legislador sí introdujo una regla en

[2] Al respecto, véanse la tesis aislada 1a. XIX/2018 (10a.) de la Primera Sala, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1095, de rubro: "**DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS**"; y la tesis aislada 1a. XX/2018 (10a.) de la Primera Sala, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1100, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO."

[3] Al respecto, véase la tesis aislada 1a. XIX/2018 (10a.) de la Primera Sala, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1095, de rubro: "DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS."

[4] **Ley Federal de Austeridad Republicana**

"**Artículo 1.** Esta ley es de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos

torno a los alcances del ámbito de aplicación de la ley tanto para la administración pública federal, como para los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos autónomos constitucionales; **misma que si bien podría ser tachada de ambigua o poco clara, no puede considerarse una *laguna* en los términos fijados por la Primera Sala de este Alto Tribunal.** De esta manera, si bien coincido en que no existió impedimento para entrar al análisis de estas cuestiones al no tratarse de una omisión legislativa absoluta o relativa, **me separo de esta imprecisión conceptual contenida en el párrafo 42 de la sentencia**.[5]

## II. Tema 1. Violaciones al procedimiento legislativo

La mayoría de Ministras y Ministros determinaron –a pesar de que no se argumentó como un concepto de invalidez específico– que en el procedimiento legislativo no se realizaron violaciones que trascendieran a los principios de deliberación democrática o que tuvieran potencial invalidante de acuerdo a los precedentes fijados por este Tribunal Pleno.

Estoy de acuerdo con lo determinado por la mayoría de este tribunal en que las irregularidades observadas en el procedimiento legislativo no tienen el potencial de invalidar el mismo, ni su resultado, la Ley Federal de Austeridad Republicana.

---

Mexicanos. Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la administración pública federal.
"**Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la presente ley, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos, cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.**"
"**Artículo 4.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por:
"**I.** Austeridad republicana: Conducta republicana y política de Estado que los entes **públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial,** las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, **y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico,** para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados."

[5] "42. En este sentido, a criterio de este Tribunal Pleno, lo que argumentan los senadores accionantes no es que el Congreso de la Unión ha faltado a su deber, legal o constitucional, de ejercer su potestad legislativa para regular determinada materia, cuestión, contenido o institución, **sino que las normas de la LFAR impugnadas contienen lagunas que generan incertidumbre jurídica pues, por una parte, no precisan claramente el ámbito de aplicación de la ley en relación con los poderes judicial y legislativo así como los órganos constitucionales autónomos** y, por otra, no regulan adecuadamente la integración del Comité de Evaluación, por lo que pretenden que se declare la invalidez de las normas positivas que generan la deficiencia apuntada, a saber: artículos 1, párrafo segundo, 4, fracciones I y II, 27, séptimo y octavo transitorios."

No obstante, presento este voto concurrente con algunas consideraciones que pueden robustecer la sentencia y también con algunas salvedades respecto de las consideraciones que le sirven de sustento.

a) De una lectura integral de la demanda se desprende la existencia de un principio de impugnación respecto del procedimiento legislativo, por lo que estoy de acuerdo en que la sentencia estudie el argumento.

Si bien, en principio, *no se trata de una impugnación general, sino que el vicio que se argumenta se circunscribe únicamente a la modificación del plazo regulado en el segundo párrafo del artículo 24,*[6] lo cierto es que en el precedente de la AI. 236/2020,[7] también se realizó una impugnación focalizada y; sin embargo, el Pleno decidió hacer una revisión integral y tener por impugnado todo el decreto.[8]

Aunado a ello y como lo sostuve ante el Pleno, es jurisprudencia antigua de este Tribunal Pleno,[9] que la demanda debe ser analizada en su integridad, sin ser estrictamente necesario que haya un capítulo específico donde se enuncie y se desarrolle un específico concepto de invalidez en determinado sentido; sino que basta que del contenido de la demanda se advierta que las partes promoventes se duelen de que determinada norma o acto les causa perjuicio o bien, que hay una causa de pedir en ese sentido. Y como acontece en

[6] **Ley Federal de Austeridad Republicana**
"**Artículo 24.** Para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión en algún ente público, las personas interesadas se verán obligadas a separarse legalmente de los activos e intereses económicos particulares que estén relacionados con la materia o afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades públicas, y que signifiquen un conflicto de interés conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
"Los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años.
[7] Resuelto por el Tribunal Pleno en sesión pública de doce de noviembre de dos mil veinte."
[8] Aun cuando posteriormente, a propósito de las consultas en la AI. 212/2020, se modificó el criterio del Pleno y se procedió a la invalidez de los artículos específicos que afectaban a las personas con discapacidad y no el decreto en su integridad.
[9] *Apéndice* 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 63, página 79. "ACTO RECLAMADO, ESTUDIO INTEGRAL DE LA DEMANDA DE AMPARO PARA CONOCER EL."
Tesis de jurisprudencia, número: 177048, Pleno, 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."

el caso, esto se desprende no sólo de la lectura integral de la demanda, sino también del capítulo en específico en que las y los accionantes dedican al procedimiento legislativo, por ello voté a favor de las consideraciones que refleja la sentencia.

b) Me aparto de los párrafos 60 a 64, donde la Ministra ponente expone el parámetro de regularidad constitucional, pues en estos plasma su postura expuesta en su voto particular y concurrente formulado en la AI. 95/2021 y su acumulada 105/2021.[10]

Desde mi perspectiva, y con el objetivo de unificar criterios, la sentencia debió apegarse a la doctrina establecida y ampliamente reiterada por este Alto Tribunal respecto de las violaciones al procedimiento legislativo, conforme a los parámetros siguientes: 1) respeto al derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad; 2) correcta aplicación de reglas de votación establecidas; y, 3) votaciones realizadas de forma pública.[11]

c) Considero que a lo largo del proceso legislativo que dio como resultado la expedición de la Ley Federal de Austeridad Republicana, se respetaron los parámetros de deliberación democrática.

Coincido con la conclusión a la que arribaron la mayoría de las y los Ministros, pues la minuta que el Senado envió –como Cámara Revisora– en donde se realizaron modificaciones a la propuesta de la Cámara de Diputados, entre otros, al segundo párrafo del artículo 24 impugnado,[12] fue dictaminada y, si bien el

[10] Resueltas en sesión pública del dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

[11] Sólo para citar los precedentes más recientes: acción de inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021, resuelta el pasado veintiuno de febrero de dos mil veintidós–, acción de inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021 –resueltas el pasado dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno–, controversia constitucional 121/2020 –resuelta el pasado treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno–, acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2021 –resueltas el pasado veintidós de abril de dos mil veintiuno–, controversia constitucional 332/2019 –resuelta el pasado ocho de abril de dos mil veintiuno–, acción de inconstitucionalidad 110/2020 –resuelta el pasado quince de febrero de dos mil veintiuno–.

[12] En el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, el artículo 24 incorporaba una restricción de cinco años a los servidores públicos para ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información en el ejercicio de su cargo público. Al momento de la discusión de las reservas en el Senado, Salgado Macedonio presentó una reserva en la que extendía el plazo a 10 años "*para que no haya conflicto de intereses ni se preste a actos de corrupción*". Dicha reserva fue admitida a discusión y posteriormente aprobada.

dictamen se sometió a discusión del Pleno el mismo día en que fue aprobado, no implicó una violación, pues como expone la sentencia: a) fue del conocimiento de las y los diputados antes de iniciar la sesión; b) versó, exclusivamente, sobre las observaciones de la cámara revisora a normas que previamente habían examinado, discutido y aprobado, por lo que no les eran desconocidas; c) no se presentó moción suspensiva fundada en el desconocimiento de la minuta o del dictamen respectivo, lo que permite suponer que estos consideraron que tuvieron el tiempo suficiente para examinarlo; y, d) finalmente, se advierte que el dictamen fue debatido libremente en el Pleno y aprobado por una amplia mayoría.

Por último, estoy de acuerdo también en que *no es posible advertir –de oficio– alguna otra violación al procedimiento legislativo con potencial invalidante.*[13] Por lo que estimo que, en la formulación del decreto impugnado, no existió algún vicio en el procedimiento legislativo.

**III. Tema 3. Incertidumbre respecto del ámbito de aplicación de la ley combatida**

En el tema 3, la mayoría de Ministras y Ministros reconocieron la validez de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la LFAR,[14] porque consideran

[13] 23. De la Ley Federal de Austeridad Republicana: la totalidad de la ley (por incompetencia del órgano legislativo) y por razones específicas, los artículos 1, párrafo segundo, 4, fracciones I y II, 7, párrafo segundo, 16, párrafos primero y segundo, porciones normativas "de manera enunciativa y no limitativa" y "pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo", 24, párrafo segundo, 26, 27, séptimo y octavo transitorios.

[14] **Ley Federal de Austeridad Republicana**

"Artículo 1. Esta ley es de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la administración pública federal.

"Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la presente ley, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos, cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación."

"Artículo 4. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"I. Austeridad republicana: Conducta republicana y política de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados."

que las normas son claras en cuanto a su ámbito material y personal de validez y preservan la flexibilidad necesaria para respetar la división de poderes y los principios de independencia y autonomía que la Constitución General reconoce a los Poderes Judicial y Legislativo, así como a los órganos autónomos, pues corresponde a ellos adoptar, por sí mismos, las medidas de austeridad previstas en la LFAR y/o adoptar otras que sean semejantes, *de acuerdo con su propia normatividad* y en la medida en que ello sea compatible con su propia naturaleza y con los objetivos públicos, cuya persecución les impone la propia Constitución.

Aunque coincido con el reconocimiento de validez de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la LFAR, considero que dicha cuestión debió sujetarse a una **interpretación conforme** con el diverso 49 de la Constitución General que regula el principio de división de poderes, no por considerar insostenible la validez sin pasar por ésta, sino por una cuestión de certeza, pues versando las normas sobre algo tan delicado como la independencia de los Poderes Legislativo y Judicial y la autonomía de los órganos constitucionales, era necesaria una línea clara por parte de este Tribunal Pleno reflejada, incluso, en resolutivos para poder evitar cualquier interpretación distinta de la ley y evitar cualquier conflicto posterior generado con base en una aplicación inexacta de la ley.

Un primer punto de partida es el artículo 134 de la Constitución General, que tiene diferentes niveles de regulación del gasto público, correspondientes también a diferentes reformas,[15] y que van de una regulación general a una específica, como se expone a continuación:

[15] **Constitución General**
(Reformado primer párrafo, D.O.F. 29 de enero de 2016)
"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.
(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
"Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.
(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)
"Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través

a) El primer párrafo establece principios que rigen el ejercicio de todo el gasto público de los entes públicos de los tres órdenes de gobierno y el segundo la evaluación del gasto con el objeto de mejorar el proceso de presupuestación.

b) Los párrafos tercero y cuarto establecen reglas para una forma del ejercicio del gasto: adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen.

c) El párrafo quinto sujeta el manejo de los recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias.

---

de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)
"Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.
(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
"El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.
(Reformado, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)
"Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título cuarto de esta Constitución.
(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
"Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)
"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)
"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

d) El párrafo sexto vincula a los servidores públicos al cumplimiento de las bases y al sistema de responsabilidad previsto en el título cuarto.

e) Los párrafos séptimo, octavo y noveno, se relacionan con la materia electoral y con las características de la propaganda, así como el régimen de sanciones.

Como se advierte, del artículo 134 se desprenden diversas normas que regulan de manera directa al Poder Ejecutivo y a la administración pública y tienen distintos niveles de interacción con los Poderes Legislativo y Judicial y con los órganos constitucionales autónomos, yendo del nivel más general, como lo es en los primeros párrafos a un nivel más particular, relacionado con cierto tipo de gasto como son las contrataciones públicas o la propaganda electoral.

Sin embargo, es pertinente dejar claro que a medida que la regulación se mueve en un plano más general tiene un mayor grado de incidencia en los poderes públicos y constitucionales autónomos, porque se trata de regular el proceso de programación y presupuestación de la Federación, a fin de que éste sea más eficaz y eficiente, pero también más ágil y pueda permitir la correcta deliberación de los asuntos públicos, partiendo de que los presupuestos de todos los entes públicos están en un mismo idioma, lo que facilita tanto el proceso de iniciativa, aprobación, ejercicio y fiscalización.

Estos niveles de interacción se ven reflejados en las leyes reglamentarias del artículo 134, que son las siguientes:

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley Federal de Austeridad Republicana.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público.
- Ley de Obras públicas y servicios relacionados con las mismas.
- Ley de Asociaciones público-privadas.
- Ley General de Comunicación Social (reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional).
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 242, párrafo 5).

Ahora, mientras la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria regula con mayor incidencia a los Poderes Legislativo y Judicial, pues ésta incluso

define el concepto y alcances de autonomía presupuestaria en su artículo 5,[16] otras como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector

[16] **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**
"Artículo 5. La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:
"I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:
"a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;
"b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la secretaría y la función pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;
"c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la secretaría, observando las disposiciones de esta ley;
"d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;
"e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta ley;
"f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta ley, así como enviarlos a la secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la cuenta pública;
"II. En el caso de las entidades, conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación:
"a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;
"b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta ley, sujetándose a las disposiciones generales que correspondan emitidas por la secretaría y la función pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y el control de los órganos correspondientes;
"c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la secretaría, siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos;
"d) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d), e) y f) de la fracción anterior; y,
"III. En el caso de los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, las siguientes atribuciones:
"a) Aprobar sus anteproyectos de presupuesto y enviarlos a la secretaría, por conducto de la dependencia a la que se encuentren adscritos, para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;
"b) Ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en esta ley;
"c) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d) y f) de la fracción I del presente artículo.
"Los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en esta ley y a las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación, sujetándose al margen de autonomía establecido en el presente artículo. Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias se sujetarán exclusivamente a lo dispuesto en sus respectivas leyes."

Público no regulan al Poder Legislativo o al Judicial y regulan de manera indirecta a los constitucionales autónomos.

Por ello, resulta necesario preguntarse sobre el alcance del artículo 1 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, cuando dispone que *los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la presente ley, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos, cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación*.

La sentencia no encuentra un problema de certeza jurídica con la norma, pero pasa un problema de largo: si bien es cierto que los artículos mencionados admiten una interpretación donde la porción normativa que regula "*de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos*" debe entenderse en el sentido de que resulta evidente que reconoce que los Poderes Legislativo y Judicial y los órganos constitucionales autónomos se regulan a sí mismos siguiendo los principios de la LFAR, no se puede obviar que también admiten otra interpretación en el sentido de que aquéllos deben cumplir de manera necesaria todos los postulados de la ley, sin que implique que puedan adecuar dichos mandatos a sus regímenes interiores.

Por ello considero que se debió realizar una interpretación conforme con el artículo 49 de la Constitución General, que se hubiera reflejado en puntos resolutivos y, por tanto, resultaría obligatoria en el sentido de que sólo existiría una interpretación de las normas consistente en que la vinculación que realizan los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la LFAR a los Poderes Legislativo y Judicial, *se realiza con un grado de flexibilidad que respeta su autonomía de gestión presupuestal y normativa, acorde con la naturaleza de los poderes y de los órganos autónomos y con el marco del primer párrafo del artículo 134 constitucional.*

De esta manera se eliminaría, de una vez por todas, cualquier interpretación contraria al principio de división de poderes, pues es claro que las normas impugnadas no generan una situación de intromisión, dependencia o subordinación.[17]

[17] Resulta útil acudir a la línea jurisprudencial del Pleno, generada en la relación con los Poderes Judicial y Ejecutivo Estatales a partir de la CC. 35/2000, acudiendo al artículo 116 de la Constitución General, que prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas: a) la no intromisión, b) la no dependencia y c) la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.

Al no adoptar esta interpretación, se podría llegar a una interpretación errónea respecto de que el concepto de *entes públicos* incluye a los Poderes Legislativo y Judicial y a los órganos constitucionales autónomos, lo cual es contrario a la Constitución General, pues se trastocaría el principio de autonomía y de división de poderes. Además, el hecho de que no se haya optado por una interpretación conforme, mantiene la posibilidad de que, con posterioridad, se genere un conflicto a partir de la aplicación de la norma conforme a la segunda posibilidad interpretativa.

## IV. Tema 5. Violación al principio de división de poderes en relación con los Poderes Legislativo y Judicial, y órganos autónomos

En el tema 5, la mayoría de Ministras y Ministros reconocieron la validez de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la Ley Federal de Austeridad Republicana.[18] Lo anterior, pues las normas impugnadas no violan el principio de división de poderes, en tanto que: **(i)** como se concluyó en el **tema 2**, la Constitución General confiere al Congreso de la Unión una **competencia implícita para legislar en materia de gasto público federal,** y específicamente

En términos de dicha línea jurisprudencial, la intromisión es el grado más leve de violación 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. En la CC 49/2005, se indicó que los elementos de la intromisión son a) que se genere un acto de interferencia o intervención por parte del poder demandado; y, b) que dicho acto se actualice en la esfera de competencia de otro Poder.

[18] **Ley Federal de Austeridad Republicana**

"**Artículo 1.** Esta ley es de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la administración pública federal.

"**Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la presente ley, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos, cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.**"

"**Artículo 4.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"I. Austeridad republicana: Conducta republicana y política de Estado que los entes **públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial,** las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, **y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico,** para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados; ..."

para desarrollar los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez previstos en el artículo 134 constitucional, en relación con los Poderes de la Unión y los órganos dotados de autonomía constitucional; y, **(ii)** dicha facultad legislativa se limita a dichos aspectos del gasto público federal y no al ámbito de gestión presupuestaria autónoma que le reconoce la Constitución a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a otras entidades públicas, ni al ámbito de sus funciones sustantivas.

Comparto estas consideraciones, pues efectivamente, los artículos impugnados **no violan el principio de división de poderes,** pues el orden constitucional sí confiere una facultad legislativa en materia de gasto público federal al Congreso de la Unión; la cual no puede incidir en el ámbito de gestión presupuestaria autónoma que les reconoce la Constitución General a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos autónomos. Sin embargo, en los mismos términos apuntados en el **tema 3,** considero que la validez de estas normas depende de la **interpretación conforme** de estas disposiciones a la luz de los principios de autonomía, independencia judicial y división de poderes, en los términos ya apuntados, pues sólo así se hubiera garantizado que no fuera posible realizar una interpretación de estas normas que genera una situación de intromisión, dependencia o subordinación.

## V. Tema 6. Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas

En la sentencia se argumenta que los artículos 16 y 26, en relación con el 29, todos de la Ley Federal de Austeridad Republicana, contrario a lo alegado por los accionantes, ***son suficientemente claros*** en cuanto a que: **primero,** los funcionarios públicos respectivos deberán acatar las medidas de austeridad republicana descritas en las fracciones del artículo 16;[19] **segundo,** los funcionarios

[19] **Ley Federal de Austeridad Republicana**
"**Artículo 16.** Son medidas de austeridad republicana, **de manera enunciativa y no limitativa**, las siguientes:
"I. Se prohíbe la compra o arrendamiento de vehículos de lujo o cuyo valor comercial supere las cuatro mil trescientas cuarenta y tres Unidades de Medida y Actualización diaria vigente para el transporte y traslado de los servidores públicos. Cuando resulte necesario adquirir o arrendar un tipo de vehículo específico para desarrollar tareas indispensables vinculadas con el cumplimiento de las obligaciones de los entes públicos, su adquisición o arrendamiento se realizará previa justificación que al efecto realice la autoridad compradora, misma que se someterá a la consideración del órgano encargado del control interno que corresponda, y se deberá optar preferentemente por tecnologías que generen menores daños ambientales;

públicos deberán acatar también las medidas de austeridad y los lineamientos respectivos que, en su caso, emitan las Secretarías de la Función Pública y Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de la facultad prevista en el penúltimo párrafo del artículo 16;[20] y **tercero,** en caso de no hacerlo, ello se considera una infracción que dará lugar al inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en términos del artículo 29 de la Ley Federal de Austeridad Republicana.

De este modo la sentencia estableció que las normas de la Ley Federal de Austeridad Republicana impugnadas son ***complementarias*** de las infracciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; en la medida en que, por una parte, establecen un catálogo de medidas de austeridad

"II. Los vehículos oficiales sólo podrán destinarse a actividades que permitan el cumplimiento de las funciones de la administración pública federal. Queda prohibido cualquier uso privado de dichos vehículos;
"III. Las adquisiciones y arrendamientos de equipos y sistemas de cómputo se realizarán previa justificación, con base en planes de modernización y priorizando el uso de software libre, siempre y cuando cumpla con las características requeridas para el ejercicio de las funciones públicas;
"IV. Se prohíben contrataciones de seguros de ahorro en beneficio de los servidores públicos con recursos del Estado, tal como el Seguro de Separación Individualizado, o las cajas de ahorro especiales; lo anterior, con excepción de aquellos cuya obligación de otorgarlos derive de ley, contratos colectivos de trabajo o condiciones generales de trabajo;
"V. Los vehículos aéreos propiedad del Poder Ejecutivo Federal, atendiendo a las particularidades del bien correspondiente, serán destinados a actividades de seguridad, defensa, marina, fuerza aérea, de protección civil, así como al traslado de enfermos. Los que no cumplan con esta función serán enajenados asegurando las mejores condiciones para el Estado;
VI. No se realizarán gastos de oficina innecesarios. En ningún caso se autorizará la compra de bienes e insumos mientras haya suficiencia de los mismos en las oficinas o almacenes, considerando el tiempo de reposición;
VII. Se prohíbe remodelar oficinas por cuestiones estéticas o comprar mobiliario de lujo; y,
VIII. Se prohíbe el derroche en energía eléctrica, agua, servicios de telefonía fija y móvil, gasolinas e insumos financiados por el erario. ..."

[20] **Ley Federal de Austeridad Republicana**
"**Artículo 16.** Son medidas de austeridad republicana, **de manera enunciativa y no limitativa,** las siguientes:
"...
"La secretaría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborarán y emitirán de manera conjunta los lineamientos necesarios para regular lo previsto en el presente artículo, de acuerdo con sus atribuciones y considerando las disposiciones de la ley, **pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo,** en caso de estimarlo conveniente.
"Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito del Poder Ejecutivo, emitir las disposiciones que en materia de control presupuestal regirán la implementación de la presente ley."

que constituyen disposiciones jurídicas que deben observar los funcionarios públicos para administrar los recursos a su cargo y, por otra, facultan a las Secretarías de la Función Pública y Hacienda y Crédito Público a definir otras medidas de austeridad que deben observar los funcionarios públicos con la misma finalidad.

Si bien comparto la decisión a la que se arriba, relativa a que las disposiciones aquí estudiadas son constitucionales, lo cierto es que no coincido con algunas consideraciones. En específico, **1)** atendiendo a la causa de pedir de los accionantes, considero que el tema se debió haber abordado **principalmente** desde la perspectiva del principio de legalidad en su vertiente de ***reserva de ley*** y no de ***taxatividad***; y, **2) no comparto** las consideraciones de los ***párrafos 222, 223 y 224*** de la sentencia, en los que se vinculan las medidas de austeridad con los artículos 7, fracciones I y VI, y 49, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En primer lugar, advierto que los accionantes argumentaron que los artículos 16, en las porciones que establecen *"de manera enunciativa y no limitativa"* y *"pudiendo ampliar los supuestos previstos en este artículo"*, y 26 de la Ley Federal de Austeridad Republicana son inconstitucionales, pues desde su perspectiva violan los principios de "*tipicidad y taxatividad*", en tanto que el catálogo de medidas de austeridad –el cual, en términos del diverso 29 de la misma ley, pueden ser utilizados como fundamento para iniciar procedimientos de responsabilidad administrativa–[21] **puede ser *ampliado* por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.**

Sobre ello, a pesar de que efectivamente los accionantes alegaron una vulneración a los principios de "*tipicidad y taxatividad*", considero que, atendiendo a la causa de pedir, el planteamiento debió analizarse primordialmente a la luz de los criterios que esta Corte ha desarrollado en torno al principio de legalidad en su vertiente de ***reserva de ley*;** específicamente, por lo que hace a los alcances de la aplicación de dichos principios en el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y responsabilidad por el manejo de recursos públicos.

[21] **Ley Federal de Austeridad Republicana**
"**Artículo 29.** En caso de encontrar violaciones a las medidas de austeridad republicana, las autoridades competentes deberán iniciar los procedimientos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas."

Al respecto, debe recordarse que al resolver los amparos directos en revisión 2811/2010[22] y 3508/2013,[23] así como el amparo en revisión 611/2016,[24] la Primera Sala reconoció que el derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo del Estado, por lo que tiene aplicación el principio de legalidad previsto en el artículo 14 constitucional; mismo que exige que las infracciones y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, así como que sus elementos deben estar definidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes.

No obstante, en dichos precedentes se dijo también que **dicho criterio no implica cancelar el desarrollo de una cierta facultad de apreciación de la autoridad administrativa,** pues el fin perseguido no es excluir a ésta del desarrollo del derecho administrativo sancionador, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad: **proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.**

Así, se dijo que el entendimiento del principio de legalidad –en su vertiente de reserva de ley– **ha evolucionado al grado de permitir al legislador habilitar la participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes, los cuales no podrían ser desarrollados óptimamente en el proceso legislativo, pues se arriesga que la legislación que se emita para tal efecto resulte obsoleta o ineficaz para responder a las necesidad de los sectores especializados.** En otras palabras, la intervención de los órganos administrativos se justifica por el balance que debe existir entre la legitimidad democrática de la sanción y el alto grado de especialidad que requiere la materia administrativa-regulatoria, así como con el dinamismo que la caracteriza y la necesidad de una adaptación incesante.

Por lo que hace específicamente a la ***materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos,*** al resolver el referido amparo directo en revisión 3508/2013, la Primera Sala sostuvo que las normas constitucionales

[22] Resuelto en sesión de seis de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia y por unanimidad de cinco votos.
[23] Resuelto en sesión de treinta de abril de dos mil catorce, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y por unanimidad de cinco votos.
[24] Resuelto en sesión de dieciocho de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos.

establecen de manera explícita el principio de legalidad, pues prescriben que las conductas infractoras y las sanciones deban estar en las leyes respectivas que emitan el Congreso; sin embargo, sus dos subprincipios, de tipicidad y reserva de ley, **adquieren una modulación específica,** pues deben recoger los principios articuladores del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, a saber, los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; por lo cual la libertad de configuración del legislador está preordenada para sancionar un tipo de desviación que exige necesariamente un cierto grado de evaluación del desempeño de *las obligaciones de los servidores públicos*, **que no puede delimitarse exhaustivamente en un catálogo legal, sino que dependerá de los elementos internos a las funciones, cargos y comisiones desempeñadas por los servidores públicos, con definición en otras fuentes jurídicas.**

En el mismo sentido se ha pronunciado la Segunda Sala,[25] la cual ha establecido que **la conducta infractora de un servidor público puede consistir en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los Manuales de Organización, de Procedimientos o de Servicio al Público, siempre y cuando se establezcan obligaciones precisas a su cargo y estén publicados en el órgano de difusión correspondiente, que les permita tener conocimiento previo de sus obligaciones.**

Esta posibilidad de integración de los tipos administrativos, mediante la remisión a fuentes jurídicas infralegales, se justifica constitucionalmente para la Segunda Sala, por la calidad activa de los servidores públicos como sujetos encargados de tutelar los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia, por tanto, con una mayor exigencia de atención a las obligaciones jurídicas asignadas a las funciones públicas. Sin embargo, los servidores públicos

[25] Al respecto, véase la tesis jurisprudencial 2a./J. 6/2004 de la Segunda Sala, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, febrero de 2004, página 230, rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIO AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVE DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS."; y la tesis jurisprudencial 2a./J. 249/2007 de la Segunda Sala, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, enero de 2008, página 515, de rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE."

también tienen el derecho a la previsibilidad y a no resentir actos arbitrarios, pues sus obligaciones deben estar precisamente establecidas en un instrumento normativo publicado en un medio oficial, aunque no en una ley que las contenga en un listado exhaustivo.

Así las cosas, tal y como sostuve en la acción de inconstitucionalidad 60/2018, para determinar si determinadas normas en materia de derecho administrativo sancionador son o no contrarias al subprincipio de reserva de ley, resulta imperativo analizar si: **i.** existe una voluntad legislativa de delegación; y, **ii.** existe un desarrollo legislativo suficiente que establezca un marco general de regulación del sector en cuestión a partir del cual se genere una predeterminación cierta de las conductas a sancionar, así como pautas mínimas que el Ejecutivo deberá atender al momento de desarrollar los tipos administrativos.

En el caso que nos ocupa, **es clara la intención del legislador de delegar en el Ejecutivo los supuestos específicos de medidas de austeridad republicana,** tal como se desprende de los propios artículos impugnados. Sin embargo, es precisamente esta cuestión la que fue impugnada por los accionantes, por lo que para determinar si los artículos impugnados son acordes al principio de legalidad –en su vertiente de reserva de ley–, resta verificar si existe un marco legislativo suficiente para identificar los principios generales a los que se deba apegar la función reglamentaria del Ejecutivo.

Como se reconoce en la sentencia, la propia Ley Federal de Austeridad Republicana, establece las bases mínimas suficientes para que las secretarías en cuestión puedan aplicar y, en su caso, ampliar el catálogo de medidas de austeridad, necesarias para cumplir con los principios que regulan el gasto público federal y cuyo incumplimiento puede generar responsabilidad administrativa. Ello, evidentemente, en el entendido de que las secretarías en cuestión –al ejercer esta facultad de creación normativa– deberán respetar los principios de taxatividad y no retroactividad, así como de publicar previamente las normas en cuestión en un medio de difusión oficial, *so pena* de que éstas puedan ser declaradas inconstitucionales.

Establecido lo anterior, podría coincidir con la argumentación de la sentencia –aunque como una cuestión adicional y secundaria– en el sentido de que las normas impugnadas tampoco transgreden el principio de legalidad en su vertiente de **taxatividad,** pues: **(i)** los artículos impugnados, leídos en conjunto con el artículo 29, son suficientemente claros en cuanto a que los funcionarios públi-

cos deberán acatar las medidas de austeridad republicana descritas en la ley o emitidas por las secretarías, cuyo incumplimiento dará lugar al inicio de un procedimiento de responsabilidad administrativa en términos de la ley general respectiva; **(ii)** los supuestos contenidos en el artículo 16 son suficientemente claros en cuanto a las infracciones que pueden dar lugar a la atribución de una responsabilidad administrativa; y, **(iii)** el hecho de que las mencionadas secretarías puedan ampliar el catálogo de medidas de austeridad cuyo incumplimiento daría lugar a una responsabilidad administrativa no viola per se el referido principio de taxatividad.

Sin embargo, como adelanté, no comparto las consideraciones de los ***párrafos 222, 223 y 224*** de la sentencia, en los que vincula las medidas de austeridad con los artículos 7, fracciones I y VI, y 49, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas,[26] señalando que el incumplimiento a las medidas de austeridad conllevará la infracción a dichas disposiciones de la ley general.

Lo anterior, pues además de que el asunto no requería adelantar un pronunciamiento en torno a la integración de los tipos administrativos en esta materia al no ser esa la cuestión impugnada, me parece que los referidos artículos de la ley general se refieren a cuestiones **no relacionadas** con el tema que nos ocupa. Específicamente, se refieren a ***directrices*** que deberán observar los servidores públicos (artículo 7), es decir, no se refiere a un supuesto de infracción

[26] **Ley General de Responsabilidades Administrativas**
"**Artículo 7.** Los servidores públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los servidores públicos observarán las siguientes directrices:
"I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;
"...
"VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."
"**Artículo 49.** Incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:
"I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta ley."

que pudiera dar lugar a una responsabilidad administrativa; y a la falta administrativa por infracción del ***código de ética*** a que hace referencia el artículo 16 de la ley general[27] (artículo 49, fracción I).

Por las razones anteriores, estoy de acuerdo con las conclusiones a las que arribó este Tribunal Pleno; sin embargo, me aparto de algunas consideraciones, tal y como han quedado expuestas en el presente voto.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 139/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 617, con número de registro digital: 30773.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de septiembre de 2022.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 78/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE BALLEZA, ESTADO DE CHIHUAHUA.

En sesión celebrada el veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte discutió y resolvió la controversia constitucional 78/2020, promovida por el Municipio de Balleza, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

[27] **Ley General de Responsabilidades Administrativas**
"**Artículo 16.** Los servidores públicos deberán observar el código de ética que al efecto sea emitido por las secretarías o los órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.
"El código de ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, así como darle la máxima publicidad."

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido mayoritario relativo al reconocimiento de validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla", lo hago apartándome de consideraciones.

**I. Fallo mayoritario**

En la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla" para cumplir con los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. Ello, pues consideró que derivado del artículo 4o. constitucional, las órdenes para disponer de aguas nacionales, como lo son las almacenadas en la presa "La Boquilla", es un acto de administración exclusivo del Ejecutivo Federal en términos del diverso 27 de la Constitución General. Por ende, consideró que no se puede alegar una violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas.

Por otro lado, señaló que dichas órdenes se dictaron en cumplimiento de un tratado internacional ratificado por el Estado Mexicano, por lo que el Ejecutivo se encontraba obligado a darle cumplimiento, y finalmente, el Pleno argumentó que coordinarse con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, lo cual le está prohibido constitucionalmente al Ejecutivo.

**II. Razones de disenso**

Si bien en un principio voté en contra de la procedencia de la controversia en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla", obligado por la mayoría, voté con el sentido de la sentencia de declarar infundados los argumentos del Municipio actor y por considerar que, en este caso, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con éste para disponer del agua en cuestión, pero apartándome de consideraciones.

En la sentencia, el Pleno hace una interpretación de los artículos 4o. y 27 constitucionales, conforme a la cual las órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla" serían un *acto de administración* que corresponde al Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 y no un *acto de gestión* de aquellos en los que el diverso 4o. da intervención a los Ayuntamientos. Posteriormente, la sentencia hace una interpretación de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) para justificar el actuar del Ejecutivo Federal.

No coincido con estos argumentos, pues no comparto la distinción que hace entre actos de gestión y administración de los recursos hídricos para efectos de los artículos 4o. y 27 de la Constitución General, ni la utilización de la Ley de Aguas Nacionales para "reforzar" esta interpretación.

Desde mi punto de vista, de los artículos 4o. y 27 constitucionales no se desprende directamente una intervención de los Municipios en determinaciones como la que se sometió a estudio, lo que es suficiente para reconocer la validez de las órdenes, sin necesidad de acudir al análisis que se realiza en la sentencia de la Ley de Aguas Nacionales, la cual no constituye parámetro de validez constitucional. Así, considero que el estudio debió prescindir de toda argumentación centrada en dicha ley. Explico esta postura a continuación.

En primer lugar, la Constitución General no prevé a favor de los Municipios una intervención en todos los actos que involucren a las aguas nacionales, sino únicamente en aquellos relativos al acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Además, dicha participación es de configuración legal, sin que al día de hoy se haya expedido la normativa en la materia.

En efecto, el artículo 4o., párrafo sexto, constitucional, reformado el ocho de febrero de dos mil doce, establece:

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

Como puede verse, dicho párrafo *dispone la participación de los Municipios únicamente en la consecución de determinados fines* vinculados con el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y no en todas las decisiones que versen sobre éstos. Tampoco establece facultades concurrentes entre la Federación y los Municipios.

En el caso, la determinación de disponer de ciertos volúmenes de agua para dar cumplimiento a un tratado internacional no es un acto que tenga como fin garantizar el derecho de acceso al agua ni el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, por lo que, conforme al artículo 4o., aquél no es un acto en el que los Municipios tengan constitucionalmente garantizada una parti-

cipación, sino que es simplemente un acto que cae dentro del ámbito de la jurisdicción federal sobre aguas nacionales en términos del diverso 27 constitucional.

En todo caso, la Constitución General[1] exige la expedición de una Ley General de Aguas que defina el contenido de dicha participación de los Municipios, la cual no se ha emitido y fue materia del pronunciamiento del Pleno respecto de la existencia de la omisión legislativa.

De igual manera, el artículo 27 constitucional tampoco otorga participación al Municipio en las órdenes del Ejecutivo de disponer de las aguas en comento, pues aquél únicamente establece, en su párrafo sexto,[2] que la explotación, el uso o el aprovechamiento de las aguas nacionales no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, mientras que la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución General regula la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de regular las aguas de jurisdicción federal.

Conforme a lo expuesto, no es posible desprender de ningún precepto de la Constitución General, la obligación del Poder Ejecutivo Federal de coordinarse con el Municipio actor en la disposición de las aguas de la presa "La Boquilla". En todo caso, el Municipio actor no alegó, ni mucho menos demostró, que las órdenes del Ejecutivo hayan incidido de forma alguna en su capacidad de garantizar el derecho al agua para consumo personal y doméstico, conforme al artículo 4o. constitucional.

Por último, para llegar a esta conclusión es innecesario acudir al contenido de la Ley de Aguas Nacionales. Conforme al último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional,[3] este Alto Tribunal únicamente puede conocer

[1] **Régimen transitorio de la reforma constitucional publicada el ocho de febrero de dos mil doce** "Tercero. El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

[2] **Constitución General**
Artículo 27, párrafo sexto: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes."

[3] **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:

de violaciones directas a la Constitución General, por lo que, en mi opinión, el parámetro de regularidad para dar respuesta a los argumentos de la parte actora únicamente está formado por los artículos 4o., 27, párrafos primero, quinto y sexto, y 73, fracción XVII, de la Constitución General[4] y, de ninguna manera, por la Ley de Aguas Nacionales.

---

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"…
"En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

[4] **Constitución General**
"Artículo 4o. … Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. …"
"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
"…
"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.
"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones

De acuerdo con lo expuesto, el acto consistente en "*Las órdenes para disponer del agua almacenada en la presa La Boquilla, ubicada en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua",* que se reclaman es constitucional, pues implicó el ejercicio de facultades exclusivas de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27 y 73, fracción XVII, de la Constitución General.

Por las razones anteriores, obligado por la mayoría, estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez de las órdenes de disposición del agua de la presa, pero no por las razones que presenta la sentencia, sino por las aquí expuestas.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 78/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1603, con número de registro digital: 30814.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de septiembre de 2022.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica."
"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
"…
"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal."

## 244/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de siete de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 244/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del "Decreto por el que se reforma la denominación del capítulo séptimo; el primer párrafo y las fracciones I, VII y VIII del artículo 33 y se adiciona una fracción IX al artículo 33 de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México[1]", publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veinte, al estimarse que se vulneró el derecho fundamental a la consulta previa de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ahora bien, aun cuando comparto la invalidez de las normas impugnadas por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, lo cierto es que como he realizado en los asuntos en los que se aborda esta problemática, formulo el presente voto concurrente para fortalecer el estándar aplicable en estos casos.

En ese sentido, dividiré mi voto en dos apartados, en el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que, en el

[1] **Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México.**
"Capítulo séptimo. Del derecho a la movilidad
"Artículo 33. Corresponde a la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México, para garantizar el derecho a la movilidad, realizar lo siguiente:
"I. Elaborar y ejecutar un programa permanente de adecuación y accesibilidad universal en las unidades de transporte público y en el sistema integrado de transporte público, tomando en consideración las disposiciones del manual de equipamiento básico, a fin de que puedan garantizar la accesibilidad de usuarios con sillas de ruedas y demás personas con discapacidad que hagan uso del transporte público;
"…
"VII. Realizar programas de sensibilización a todas las personas trabajadoras en el sistema integrado de transporte público, respecto de los derechos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, así como el respeto debido a los mismos, auxiliados en todo momento por el instituto;
"VIII. Realizar programas de capacitación permanente sobre la accesibilidad universal, dirigidos a todo el personal que labora en la Secretaría; y
"IX. Promover un diseño vial para las personas con discapacidad, ajustándose a principios de diseño universal y accesibilidad que les permita transitar en condiciones de inclusión y seguridad, atendiendo a la jerarquía de movilidad."

segundo, me ocuparé de exponer los motivos que considero robustecen el estándar aplicable.

**I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno**

En la sentencia se decidió declarar la invalidez del decreto mencionado, en virtud de que vulnera el derecho a la consulta previa a las personas con discapacidad, reconocido en el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Para arribar a esa conclusión, el Tribunal Pleno sostuvo que el contenido del decreto impugnado sí impacta de manera directa en los derechos de las personas con discapacidad, pues ésta no sólo señala que la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México está obligada a garantizar el derecho a la movilidad de las personas con discapacidad, sino que le otorga obligaciones y atribuciones específicas a efecto de garantizar ese derecho. Así, resultaba clara la exigibilidad en torno a la realización de una consulta a las personas con discapacidad en términos del artículo 4.3 de la Convención señalada, de acuerdo con el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, se precisó que el Congreso de la Ciudad de México no llevó a cabo el procedimiento de consulta previa, pues al analizar el proceso legislativo correspondiente no se advertía su realización. En particular, se puntualizó que aun cuando el Congreso Local y la jefa de Gobierno de la Ciudad de México aseguraron que en el caso sí se cumplió con la consulta, porque de la exposición de motivos correspondiente se desprende que la propuesta de reforma obedece a los datos que arroja sobre la materia la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017, lo cierto era que esa encuesta no podía hacer las veces de la consulta a que se refiere el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Lo anterior, debido a que no se cumplieron con los elementos mínimos para cumplir con el derecho de consulta previa a personas con discapacidad que el Tribunal Pleno ha establecido con anterioridad, particularmente en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018.

**II. Consideraciones que robustecen el estándar en materia de consulta previa a personas con discapacidad**

El fallo toma como parte de la línea jurisprudencial aplicable al presente caso lo decidido en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,

sentencia en la que se recogieron los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado en este tema, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad.[2] Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015[3] y 96/2014 y su acumulada 97/2014,[4] así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,[5] me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, sostuve que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, se debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Ello, con apoyo en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como en diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, que forma parte esencial de la línea jurisprudencial en materia de consulta a personas con discapacidad que se incluye en el presente caso, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

[2] Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.
[3] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.
[4] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.
[5] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

Además, se añadió la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU en su Observación General Número 7, emitida en noviembre de dos mil dieciocho. Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.

Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015[6] y 96/2014 y su acumulada 97/2014,[7] así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,[8] 1/2017,[9] 41/2018 y su acumulada 42/2018,[10] 212/2020,[11] 18/2021,[12] 240/2020,[13] 38/2021[14] y 168/2021,[15] considero que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad, es decir: **el principio de igualdad entre el hombre y la mujer.**

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que "***las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación***". Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g) y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad, en los términos siguientes:

"**Artículo 3**

"**Principios generales**

"Los principios de la presente Convención serán:
"…
"g) La igualdad entre el hombre y la mujer; ..."

[6] Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.
[7] Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.
[8] Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.
[9] Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.
[10] Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.
[11] Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.
[12] Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.
[13] Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.
[14] Aprobada en sesión del Pleno del siete de junio de dos mil veintidós.
[15] Aprobada en sesión del Pleno del siete de junio de dos mil veintidós.

"**Artículo 6**

"**Mujeres con discapacidad**

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (la cual se superpone a la discapacidad) en un contexto como el de México, en el que esta desigualdad se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyendo el principio dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime, que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Es conforme a estos razonamientos que estoy en favor del sentido y las consideraciones de la sentencia, por razones adicionales, en tanto considero que el estándar mínimo en ella contenido se pudo haber robustecido aún más con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido en la Convención de la materia.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 244/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 19, con número de registro digital: 30922.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

**255/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 255/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto Número 323, por el que se expide la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo para el Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial Local el cinco de agosto de dos mil veinte, al estimarse que se vulneró el derecho fundamental a la consulta previa de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ahora bien, aun cuando comparto la invalidez del decreto impugnado por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, lo cierto es que como he realizado en los asuntos en los que se aborda esta problemática, formulo el presente voto concurrente para fortalecer el estándar aplicable en estos casos.

En ese sentido, dividiré mi voto en dos apartados, en el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que, en el segundo, me ocuparé de exponer los motivos que considero robustecen el estándar aplicable.

**a) Fallo mayoritario**

En la sentencia, se declara la invalidez del Decreto Número 323, por el que se expide la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo para el Estado de Nuevo León, pues la consulta que llevó a cabo el Congreso Estatal no cumple los estándares aplicables, conforme a lo desarrollado en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,[1] la Observación No. 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Informe de la relatora especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, emitido en dos mil dieciséis.

[1] Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Al efecto, en línea con lo sostenido en la acción de inconstitucionalidad 1/2017,[2] determina, en primer término, que la ley expedida mediante el mencionado decreto regula un subgrupo del colectivo de personas con discapacidad; resultando indudable, en este sentido, que se trata de una norma relacionada con los derechos de las personas con discapacidad que, por tanto, debió ser consultada.

Posteriormente, después de analizar el procedimiento relativo, concluye que su principal deficiencia es que, desde la convocatoria a una mesa de trabajo, no se aseguró la participación estrecha y preferentemente directa de personas con discapacidad; no fue accesible y, por ende, no garantizó su intervención efectiva, ni fue significativo y transparente.

**b) Razones del voto concurrente**

Coincido con la invalidez del Decreto Número 323, por el que se expide la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo para el Estado de Nuevo León, al no haberse consultado adecuadamente a las personas con discapacidad sobre medidas legislativas relacionadas con ellas.

No obstante, considero que existe una imprecisión en el párrafo 30 de la sentencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,[3] fueron resueltas el veintiuno de abril de dos mil veinte, esto es, antes del inicio del procedimiento legislativo (no de la emisión) del referido decreto.

Así también, estimo que, aun cuando se entiende el sentido del párrafo 49 de la resolución –en cuanto a que, si la convocatoria no fue adecuada, no lo será el proceso llevado a cabo–, debió quedar manifestado, desde un inicio, que la sola convocatoria a una mesa de trabajo en comisiones no cumple con los

[2] Resuelta en sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá.

[3] Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

estándares de una verdadera consulta, ya que debe garantizarse la participación de las personas con discapacidad en otras etapas del procedimiento legislativo.

De igual forma, considero que debió matizarse la afirmación hecha en el párrafo 66 del fallo, pues el incumplimiento de la sentencia dictada en la diversa acción de inconstitucionalidad 1/2017,[4] no debe ser materia de este asunto.

Desde el primer asunto en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad.[5] Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015[6] y 96/2014 y su acumulada 97/2014,[7] así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,[8] me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, se debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Ello, con apoyo en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la relatora especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la unión interparlamentaria.

[4] Resuelta en sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá.
[5] Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.
[6] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.
[7] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.
[8] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo en mis votos concurrentes, por lo que no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

Además, fueron complementados con la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, en su **Observación General Número 7,** emitida en noviembre de dos mil dieciocho. Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.

Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015[9] y 96/2014 y su acumulada 97/2014,[10] así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,[11] 1/2017,[12] 41/2018 y su acumulada 42/2018,[13] 212/2020,[14] 18/2021[15] y 240/2020,[16] considero que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad, es decir: **el principio de igualdad entre el hombre y la mujer.**

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que **"las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación".** Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad, en los términos siguientes:

"**Artículo 3**
"**Principios generales**

"Los principios de la presente convención serán:

[9] Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.
[10] Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.
[11] Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.
[12] Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.
[13] Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.
[14] Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.
[15] Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.
[16] Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.

"…

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer."

"**Artículo 6**
"**Mujeres con discapacidad**

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente convención."

En ese sentido –y tal como lo sostuve en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018– dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Es conforme a estos razonamientos que estoy en favor del sentido y las consideraciones de la sentencia, por razones adicionales, en tanto considero que el estándar mínimo en ella contenido se pudo haber robustecido aún más con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido en la Convención de la materia.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 255/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 698, con número de registro digital: 30942.

# VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 292/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de seis de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 292/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del Decreto LXVI/RFLE/0760/2020 I.P.O., por el que se reformó el artículo 7, fracción IX, y se adicionaron los incisos a), b) y c) a dicha fracción, así como el artículo 62, fracción II, de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua, publicado el catorce de octubre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad, por falta de consulta previa a las personas con discapacidad.

Aunque coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia, presento este voto en razón de que estimo necesario fortalecer el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer.

## 1. Fallo mayoritario

A partir de la línea jurisprudencial que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado sobre consulta previa a las personas con discapacidad a través de múltiples asuntos,[1] el Pleno consideró que las disposiciones modificadas mediante el decreto impugnado impactaban de manera directa en los derechos de las personas con discapacidad, en la medida que regulaban y delimitaban aspectos relacionados con el libre acceso y permanencia en espacios de uso públicos, por lo que existía la obligación ineludible de realizar una consulta previa en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.[2]

[1] A saber, las acciones de inconstitucionalidad 33/2015, resuelta el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, 101/2016, resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, 68/2018, resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, 41/2018 y su acumulada 42/2018, resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte y 212/2020, resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno.
[2] **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**
"**Artículo 4.**
"Obligaciones generales.

En efecto, las disposiciones modificadas mediante el decreto impugnado se referían al derecho a acceder y permanecer en espacios públicos y circular en el trasporte de pasajeros que se brinda en el Estado, reconociendo el derecho de hacerlo haciendo uso de apoyos o ayudas técnicas o acompañados de manera permanente de un perro de asistencia. Asimismo, se preveía una sanción a los prestadores en cualquier modalidad del servicio público o privado que nieguen, impidan u obstaculicen el uso del servicio a las personas con discapacidad y a su perro de asistencia.[3]

Sin embargo, el Pleno advirtió que del procedimiento legislativo respectivo se desprendía que no se había cumplido con la obligación de llevar a cabo una consulta previa a las personas con discapacidad, por lo que declaró la invalidez del decreto impugnado.

---

"..

"**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."

[3] **Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua**

"**Artículo 7.** Son derechos que esta ley reconoce y protege a favor de las personas con discapacidad, además de los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que México sea Parte, la Constitución Política del Estado, así como las leyes federales y estatales vigentes, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes:

"…

"**IX. Libre acceso y permanencia en espacios de uso público, sean de propiedad privada o pública, que además comprende:**

"**a) Hacer uso de apoyos o ayudas técnicas.**

"**b) Acompañamiento permanentemente por un perro de asistencia, permitiéndole el acceso a todo edificio, construcción o infraestructura.**

"**c) Acceder y circular en cualquier medio de transporte de pasajeros que preste servicios en el territorio estatal, sea gratuito o remunerado, público** o privado, individual o colectivo."

"**Artículo 62.** Para los efectos de la presente ley, la secretaría o los Ayuntamientos según el caso, aplicarán a petición de parte o de oficio, independientemente de lo dispuesto por otras disposiciones legales, las siguientes sanciones:

"…

"**II.** Multa equivalente al valor diario de 30 a 50 Unidades de Medida y Actualización, a los prestadores en cualquier modalidad del servicio público o privado que nieguen, impidan u obstaculicen el uso del servicio a personas con discapacidad y a su **perro de asistencia,** si es el caso; o que no cumplan con las adaptaciones requeridas por la presente ley."

## 2. Razones del voto concurrente

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado desde el primer asunto en el que se discutió este tema, por lo que no puedo estar más de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

No obstante, como lo he sostenido de manera reiterada en diversos asuntos en los que se ha planteado la misma temática,[4] me parece que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad: me refiero a la **igualdad entre el hombre y la mujer.**

En efecto, en el preámbulo de la citada convención se reconoce que **"las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación".** Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

"**Artículo 3**
"**Principios generales**

"Los principios de la presente convención serán:

"…

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer."

"**Artículo 6**
"**Mujeres con discapacidad**

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán

[4] Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte, 212/2020, resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno, 193/2020, resuelta el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, 131/2020 y su acumulada 186/2020, resuelta el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, y 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020, resuelta el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, entre otros.

medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 292/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 396, con número de registro digital: 30941.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 297/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de siete de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 297/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de los artículos 2, fracción XXXI,[1] 20,[2] 21,[3] 22[4] y

[1] **Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas**
"**Artículo 2.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por:
"…

23[5] de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas, reformados mediante Decreto No. 009, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de octubre de dos mil veinte, al estimarse que se vulneró el derecho fundamental a la consulta previa de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ahora bien, aun cuando comparto la invalidez de las normas impugnadas por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, lo cierto es que como lo he realizado en los asuntos en los que se aborda esta problemática, formulo el presente voto concurrente para fortalecer el estándar aplicable en estos casos.

En ese sentido, dividiré mi voto en dos apartados, en el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que, en el segundo, me ocuparé de exponer los motivos que considero robustecen el estándar aplicable.

---

"**XXXI.** Espacios privados de uso público: Son espacios abiertos o cerrados, de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación, satisfacen necesidades de uso público."

[2] "**Artículo 20.** La Secretaría de Obras Públicas, el Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Chiapas y las direcciones de desarrollo urbano o dependencias afines en los Municipios, vigilarán que las construcciones o modificaciones públicas y privadas que se realicen en los espacios públicos y privados de uso público, cuenten con las facilidades arquitectónicas y de desarrollo urbano, adecuadas a las necesidades de las personas con discapacidad, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia."

[3] "**Artículo 21.** El Programa Estatal de Desarrollo Urbano, contendrá lineamientos generales que establezcan la obligatoriedad de incorporar facilidades arquitectónicas y de señalización en la planificación, construcción y remodelación de la infraestructura urbana de carácter público y privado de uso público a fin de facilitar el tránsito, libre acceso, desplazamiento y uso de estos espacios por las personas con discapacidad."

[4] "**Artículo 22.** Las personas con discapacidad visual acompañadas de perros guías, tendrán libre acceso a todos los lugares públicos y privados de uso público, a los servicios públicos y de transporte y establecimientos comerciales, sin restricción alguna.
"El acceso del perro guía a los lugares con pago de entrada o de peaje no implicará un pago adicional, salvo que su movilización constituya la prestación de un servicio agregado."

[5] "**Artículo 23.** Los Municipios, a través de sus áreas correspondientes, al autorizar los proyectos para la construcción, adaptación o remodelación, así como la apertura de espacios destinados a la prestación de servicios en los espacios públicos y privados de uso público, vigilarán que los mismos cuenten con instalaciones, servicios y señalamientos adecuados a las necesidades de las personas con discapacidad."

**I. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno**

En la sentencia se decidió declarar la invalidez de los artículos 2, fracción XXXI, 20, 21, 22 y 23 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas, para lo cual se destacaron algunas cuestiones del contexto e importancia de la lucha del movimiento de personas con discapacidad, así como aspectos generales de la obligación de consulta previa a personas con discapacidad.

Asimismo, se advirtió que los cambios impugnados podrían afectar de forma directa o indirecta el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, por lo que se actualizaba la necesidad de consulta en materia de discapacidad; lo anterior, no obstante las intenciones de los Poderes Locales demandados, de otorgar una mayor protección a las personas con discapacidad, así como dar vialidad y operatividad a la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Chiapas en concordancia con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad federativa.

Asimismo, se precisó que del proceso legislativo del decreto impugnado se verificó que no se realizó ninguna fase de consulta en materia de discapacidad y menos aún en los términos dispuestos en el parámetro constitucional que este Tribunal Pleno ha desarrollado en cuantiosos precedentes, por lo que se decidió que se vulneró el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, por ende, se declaró la invalidez de los artículos antes mencionados.

**II. Consideraciones que robustecen el estándar en materia de consulta previa a personas con discapacidad**

El fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado en este tema, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad.[6] Por esa

[6] Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015[7] y 96/2014 y su acumulada 97/2014,[8] así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,[9] me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, se debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Ello, con apoyo en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como en diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la unión interparlamentaria.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo mis votos concurrentes, por lo que no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

Además, fueron complementados con la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU en su **Observación General Número 7,** emitida en noviembre de dos mil dieciocho. Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.

Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015[10] y 96/2014 y su acumulada 97/2014,[11] así

[7] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.
[8] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.
[9] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.
[10] Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.
[11] Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.

como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,[12] 1/2017,[13] 41/2018 y su acumulada 42/2018,[14] 212/2020,[15] 18/2021,[16] 240/2020,[17] 38/2021[18] y 168/2021,[19] considero que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad, es decir: **el principio de igualdad entre el hombre y la mujer.**

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que: "***las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación***". Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad, en los términos siguientes:

"**Artículo 3**

"**Principios generales**

Los principios de la presente Convención serán:

"…

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer; …"

"**Artículo 6**

"**Mujeres con discapacidad**

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán

[12] Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.
[13] Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.
[14] Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.
[15] Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.
[16] Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.
[17] Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.
[18] Aprobada en sesión del Pleno del siete de junio de dos mil veintidós.
[19] Aprobada en sesión del Pleno del siete de junio de dos mil veintidós.

medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (la cual se superpone a la discapacidad) en un contexto como el de México, en el que esta desigualdad se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyendo el principio dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime, que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Es conforme a estos razonamientos que estoy en favor del sentido y las consideraciones de la sentencia, por razones adicionales, en tanto considero que el estándar mínimo en ella contenido se pudo haber robustecido aún más con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido en la Convención de la materia.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 297/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de septiembre de 2022 a las 10:11 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 600, con número de registro digital: 30901.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2021, PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

En sesión pública celebrada el veintiocho de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 93/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia,

Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala.

En este asunto, entre otras cuestiones, el Pleno declaró infundado el concepto de invalidez que sostenía la inconstitucionalidad del artículo 4 de la ley impugnada por no contener la definición de *entes públicos* establecida en la fracción XXVI del diverso 4 de la Ley General de Archivos.

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido mayoritario, lo hice a partir de consideraciones distintas, las cuales expongo a continuación.

**I. Tema II. Definiciones distintas a las contenidas en la ley marco**

**a) Fallo mayoritario**

En sus conceptos de invalidez, el instituto promovente adujo que el artículo 4 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala era inconstitucional porque omitía establecer algunas de las definiciones previstas en la Ley General de Archivos –entre otras, la relativa al concepto de "*entes públicos*"–[1] las cuales constituían un mínimo irreductible en la armonización de la materia, por lo que se generaba un vacío normativo que no podía colmarse con la ley marco al no preverse como supletoria de la ley local.

Como mencioné previamente, el Pleno declaró infundado dicho argumento en lo relativo a la falta de previsión de la definición de "*entes públicos*" en el artículo 4 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, debido a que la Ley General de Archivos únicamente regula esta figura en su diverso 15,[2] el cual impone

[1] **Ley General de Archivos.**
"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: …
"**XXVI.** Entes públicos: A los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los Municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los Poderes Judiciales, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno; …"
[2] **Ley General de Archivos.**
"**Artículo 15.** Los sujetos obligados que son entes públicos del ámbito federal deberán donar preferentemente a la Comisión Nacional de Libros de Texto, para fines de reciclaje, y sin carga alguna el desecho de papel derivado de las bajas documentales en términos de las disposiciones jurídicas aplicables."

un deber a los entes públicos federales de donar preferentemente a la Comisión Nacional de Libros de Texto, para fines de reciclaje, el desecho de papel derivado de las bajas documentales.

Así, el concepto de "*entes públicos*" en la ley general se relaciona sólo con el ámbito federal, ya que impone un deber a los sujetos obligados que son entes públicos de ese nivel de organización, no a aquellos de los restantes ámbitos de competencia. Por tanto, la sentencia concluye que el legislador local no incurrió en el vicio alegado por no incluir tal definición en la legislación local de archivos.

**b) Razones del voto concurrente**

Como lo he sostenido en diversos asuntos en los que el Pleno ha analizado leyes de archivos,[3] el parámetro de regularidad se desprende de la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución General[4] que, en materia archivística, establece un mandato de homogeneidad y ajuste en los tres órdenes de gobierno.

En mi opinión, en materia de archivos, es la propia Constitución General la que distribuye competencias entre dichos órdenes y autoriza a que en la ley general se limite la libertad de configuración normativa y operativa de la Federación y las entidades federativas.

En este sentido, a efecto de examinar la regularidad constitucional de normas locales en materia archivística, debe atenderse a la finalidad de homogeneidad materializada a través de la Ley General de Archivos, de modo que las entidades federativas, al ejercer su competencia para legislar al respecto, están obligadas a ajustarse a las bases y principios que establece –sin alterar su contenido esencial y/o alcance– los cuales deben ser los mismos en todo el país, con el objeto de que tal finalidad se cumpla.

[3] A saber, en las acciones de inconstitucionalidad 101/2019 resuelta el tres de mayo de dos mil veintiuno, 141/2019 resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, 122/2020 resuelta el trece de julio de dos mil veintiuno, 132/2019 resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, 140/2019 resuelta el diecisiete de marzo de dos mil veintidós y 276/2020 resuelta el veinticuatro de marzo de dos mil veintidós.

[4] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: …
"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. …"

Desde esa perspectiva, las definiciones que se contemplan en la legislación estatal son fundamentales para determinar si cumple o no con el mandato constitucional de homogeneidad en materia de archivos, pues son la base para comprender el alcance del resto de las normas.

Bajo esta lógica, para determinar si las normas impugnadas respetan o no el mandato constitucional de homogeneidad, las definiciones previstas en las legislaciones locales deben ser especialmente cuidadosas de que tanto la terminología como el contenido que emplean sea similar al de las correlativas en la Ley General de Archivos. Además, deben contar con la suficiente precisión técnica a fin de que los operadores tengan certeza para cumplir con el criterio de homogeneidad archivística en cualquier parte de la República.

Partiendo de dicho criterio, considero que la falta de previsión del concepto de "*entes públicos*" en el catálogo de definiciones de la ley local impugnada, en los términos en que lo hace el artículo 4, fracción XXVI, de la Ley General de Archivos,[5] no constituye una omisión legislativa.

Sin embargo, a diferencia de lo señalado por la mayoría, estimo que lo infundado del argumento deriva de que el concepto en cuestión no es propio de la materia archivística, por lo que respecto de dicha definición, no opera el mandato constitucional de homogeneidad.

En efecto, el concepto de "*entes públicos*" aplica en diversos ámbitos y, por lo mismo, se encuentra definido en múltiples ordenamientos en una forma prácticamente igual a la establecida en la Ley General de Archivos.[6] De modo

[5] **Ley General de Archivos.**
"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: …
"**XXVI.** Entes públicos: A los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los Municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Fiscalía General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los Poderes Judiciales, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno; …"
[6] **Ley General de Responsabilidades Administrativas.**
"**Artículo 3**. Para efectos de esta ley se entenderá por: …
"**X.** Ente público: Los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los Municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los Poderes Judiciales, las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno; …"

que al no tratarse de un término propiamente relativo a la materia de archivos –respecto de la cual la Constitución General pretende que exista homogeneidad–, es posible señalar que el mandato constitucional de homogeneidad y ajuste derivado del artículo 73, fracción XXIX-T, constitucional no opera respecto de la previsión de dicho concepto.

Además, la falta de previsión del mencionado término no impide que los operadores puedan cumplir con el criterio de homogeneidad archivística en cualquier parte de la República, pues tendría aplicación directa el precepto correlativo de la ley general.

Por estas razones, si bien coincido con la conclusión a la que llegó el Pleno en cuanto a que la falta de previsión del concepto "*entes públicos*" en la legislación local en materia de archivos no resulta inconstitucional, considero que ello se debe a que el mandato de homogeneidad y ajuste en materia archivística no opera respecto de este término en específico y, por tanto, éste no resulta vulnerado.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 93/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 1017, con número de registro digital: 30959.

---

**Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.**
"**Artículo 3.** Para los efectos de la presente ley se entenderá por: …
"**VI.** Entes públicos: los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus homólogos de las entidades federativas; los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades; las fiscalías o procuradurías locales; los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los Poderes Judiciales; las empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos antes citados de los tres órdenes de gobierno; "…"
**Ley General de Comunicación Social.**
"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: …
"**III.** Entes Públicos: En singular o plural, los Poderes de la Federación, de las entidades federativas; los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra dependencia o entidad de carácter público; …"
**Ley General de Contabilidad Gubernamental.**
"**Artículo 4.** Para efectos de esta ley se entenderá por: …
"**XII.** Entes públicos: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los órganos autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los Ayuntamientos de los Municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las entidades de la administración pública paraestatal federal, estatal o municipal; "…"

# VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el treinta de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 109/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez de los artículos 30 a 36 contenidos en la sección cuarta "Educación inclusiva y especial", y 38 a 40 de la sección quinta "Educación indígena", ambas de la Ley de Educación de la Ciudad de México.

Por un lado, los artículos 30 a 36 regulaban aspectos relacionados con la educación para personas con discapacidad, por el otro, los diversos 38 a 40 regulaban aspectos relacionados con la educación para personas pertenecientes a comunidades indígenas y afromexicanas.

El Tribunal Pleno consideró que dichas normas violaban los derechos a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como de las personas con discapacidad, previstos en los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; y, 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Formulo este voto concurrente ya que, si bien coincido con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la sentencia, también considero que es necesario fortalecer el contenido y alcance del derecho a la consulta indígena, así como el estándar de análisis respecto de la consulta a las personas con discapacidad, con la inclusión expresa del principio de igualdad entre el hombre y la mujer, como lo he venido haciendo en diversos precedentes.

## A. Contenido y alcance del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la consulta previa, libre e informada

La sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos. Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales que justifican y representan la necesidad de dichos criterios.

En efecto, como he sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 212/2020,[1] 193/2020,[2] 78/2018,[3] 179/2020,[4] 214/2020,[5] 131/2020 y su acumulada 186/2020,[6] 299/2020,[7] 18/2021,[8] 178/2020,[9] 239/2020,[10] 291/2020[11] y 129/2020 y sus acumuladas 170/2020 y 207/2020,[12] el alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados del caso de "Pueblo de Saramaka *Vs.* Surinam" de veintiocho de noviembre de dos mil siete, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal.[13]

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.[14]

---

[1] Aprobada en sesión de Pleno el primero de marzo de dos mil veintiuno.
[2] Aprobada en sesión de Pleno el diecisiete de mayo de dos mil veintiuno.
[3] Aprobada en sesión de Pleno el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.
[4] Aprobada en sesión de Pleno el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.
[5] Aprobada en sesión de Pleno el veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno.
[6] Aprobada en sesión de Pleno el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno.
[7] Aprobada en sesión de Pleno el diez de agosto de dos mil veintiuno.
[8] Aprobada en sesión de Pleno el doce de agosto de dos mil veintiuno.
[9] Aprobada en sesión de Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.
[10] Aprobada en sesión de Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.
[11] Aprobada en sesión de Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.
[12] Aprobada en sesión de Pleno el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.
[13] Tesis con número de identificación P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el veinticinco de abril de dos mil catorce, Décima Época, Libro 5, Tomo I, página 204, con número de registro digital: 2006225, de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."
[14] Informe *A/HRC/12/34* del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo,* quince de julio de dos mil nueve; Informe *A/HRC/12/34*/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve; Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, seis de julio de dos mil doce.

A continuación, me permito desarrollar cuales son estos criterios.

**(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, tribales y afromexicanos**

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.[15] Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.[16]

De acuerdo con el Relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, ***se justifican*** **por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas,** y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.[17]

Así, el derecho a la consulta previa, libre e informada puede concebirse como ***un derecho instrumental o de participación,*** en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

[15] Véase, entre otros, Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam,* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 135; y *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C, No. 245, párrs. 159 a 167.

[16] Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. Véase, ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HCR/21/47 del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, seis de julio de dos mil doce, párr. 50.

[17] ONU: Consejo de Derechos Humanos, Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 42.

**(ii) Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afromexicanos**

El derecho a la consulta previa ***merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar*;** esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina ***dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar*.**

Así, el Relator Especial de Naciones Unidas ha señalado que: "*Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las* ***medidas de reforma constitucional o legislativa*** *que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las* ***medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares,*** *como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses*." (Énfasis añadido)[18]

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.[19]

En el presente caso, la medida consistente en la inclusión de la sección Cuarta "Educación Inclusiva y Especial", de la Ley de Educación de la Ciudad de México, es susceptible de afectar directamente los intereses o derechos de dichas comunidades, ya que se relacionan directa y estrechamente con el derecho a la educación de tal sector.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto.

[18] Informe *A/HRC/12/*34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 45.
[19] *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam,* párrs. 134 a 136.

**(iii) Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo**

El Relator Especial de Naciones Unidas ha señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.[20]

Asimismo, artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que "*La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país*."

No obstante, ***existe a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.*** Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo,[21] y de los numerales 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.[22]

---

[20] Informe *A/HRC/12/*34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, quince de julio de dos mil nueve, párr. 37.

[21] **Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo.**
"Artículo 6.
"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:
"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

[22] **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.**
"Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento** acerca de las medidas propuestas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.[23]

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de dos mil nueve, el Relator Especial de Naciones Unidas desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada[24] los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

***1. La consulta debe realizarse con carácter previo.*** En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible".[25] Tratándose de medidas legislativas, los

"Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

[23] *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párrs. 133: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."

[24] Informe *A/HRC/12/34*/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve.

[25] OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169),* presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1), (GB.282/14/3), 1999, párr. 90; Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, No. 172, párr. 134.

pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.[26]

2. ***La consulta no se agota con la mera información.*** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.[27]

3. ***La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.*** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.[28]

4. ***La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.*** Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.[29]

5. ***La consulta debe ser sistemática y transparente.*** Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior,

[26] Informe *A/HRC/12/34*/Add.6 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, Apéndice sobre principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, cinco de octubre de dos mil nueve, párr. 20.

[27] *Cfr.,* OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169),* presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1), (GB.282/14/3), 1999, párr. 90.

[28] OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169),* presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), Documentos (GB.294/17/1): (GB.299/6/1) 2005, párr. 53; OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169),* presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párr. 107.

[29] *Cfr.* Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam,* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del veintiocho de noviembre de dos mil siete, Serie C, No. 172, párr. 134; OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169),* presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1): (GB.289/17/3), 2001, párrs. 101, 105 y 109; OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169),* presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabadores (CUT), Documentos: (GB.276/17/1): (GB.282/14/3), 1999, párr. 79.

con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.[30]

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de título y subtítulo: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES."[31]

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2o. de nuestra Constitución General,**[32] en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas ***consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.***[33]

---

[30] *Op. Cit.,* OIT. *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169),* párrs. 79, 95 y 105.

[31] Tesis con número de identificación 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 736, con número de registro digital: 2004170, de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados."

[32] OIT: *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)*, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Documentos (GB.283/17/1), (GB.289/17/3), 2001, párr. 105: "… Por otra parte, no puede dejar de reconocer que tanto el Congreso Nacional como las legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas".

[33] ONU*: Informe sobre principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, 24 de abril de 2009 párr. 38;

**B. Derecho a la consulta previa a personas con discapacidad**

Por otra parte, el fallo recoge los lineamientos y estándares constitucionales y convencionales que he venido sosteniendo en los votos que he formulado en este tema, por lo que estoy de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya la determinación del Pleno.

En efecto, desde el primer asunto en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó esta cuestión, señalé la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad.[34] Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015[35] y 96/2014 y su acumulada 97/2014,[36] así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,[37] me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, se debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Ello, con apoyo en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo en mis votos concurrentes, por lo que

Tribunal Constitucional de Chile, *Sentencia respecto del requerimiento presentado por un grupo de diputados respecto de la inconstitucionalidad del Convenio No. 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo, el 27 de junio de 1989*. Rol No. 309-00, 4 de agosto de 2000, considerando séptimo.

[34] Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

[35] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

[36] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

[37] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

Además, fueron complementados con la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU en su **Observación General Número 7,** emitida en noviembre de dos mil dieciocho. Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.

Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015[38] y 96/2014 y su acumulada 97/2014,[39] así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,[40] 1/2017,[41] 41/2018 y su acumulada 42/2018,[42] 212/2020,[43] 18/2021,[44] 240/2020,[45] 38/2021[46] y 168/2021,[47] considero que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad, es decir: **el principio de igualdad entre el hombre y la mujer.**

En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que: "***las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación***". Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad, en los términos siguientes:

"**Artículo 3**

"**Principios generales**

"Los principios de la presente Convención serán:

[38] Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.
[39] Aprobada en sesión del Pleno el once de agosto de dos mil dieciséis.
[40] Aprobada en sesión del Pleno el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.
[41] Aprobada en sesión del Pleno el primero de octubre de dos mil diecinueve.
[42] Aprobada en sesión del Pleno el veintiuno de abril de dos mil veinte.
[43] Aprobada en sesión del Pleno el primero de marzo de dos mil veintiuno.
[44] Aprobada en sesión del Pleno el doce de agosto de dos mil veintiuno.
[45] Aprobada en sesión del Pleno el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.
[46] Aprobada en sesión del Pleno el siete de junio de dos mil veintidós.
[47] Aprobada en sesión del Pleno el siete de junio de dos mil veintidós.

"…

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer; …"

"**Artículo 6**

"**Mujeres con discapacidad**

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (la cual se superpone a la discapacidad) en un contexto como el de México, en el que esta desigualdad se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyendo el principio dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime, que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Es conforme a estos razonamientos que estoy en favor del sentido y las consideraciones de la sentencia, por razones adicionales, en tanto considero que el estándar mínimo en ella contenido se pudo haber robustecido aún más con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido en la Convención de la materia.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 109/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 439, con número de registro digital: 30958.

La tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2019 Y SU ACUMULADA 60/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en donde se determinó declarar la invalidez de: ***(i)*** el artículo 144, fracciones IV, inciso b) y V, en su porción normativa "*el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo*" del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco y ***(ii)*** el artículo 117, en su porción normativa "*con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción*" de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Al respecto, debo señalar que si bien compartí la inconstitucionalidad de las porciones normativas anteriores; lo cierto es que **me separo** de las consideraciones de la sentencia que sustentan la invalidez del artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, en su porción normativa "*el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo*" del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco,[1] atendiendo a

[1] "Artículo 144. Para los efectos de este título:
"…
(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 11 de mayo de 2019)
"IV. A los responsables de alguno de los delitos a que se refiere este título, independientemente de otras sanciones, se les inhabilitará para trabajar en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, notificando tal resolución a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como Órgano encargado del Registro Estatal de Inhabilitaciones, con motivo del dictado de sentencias penales ejecutoriadas de inhabilitación, de acuerdo a los siguientes criterios:
"…
(Reformado, P.O. 11 de mayo de 2019)
"**b) Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda el límite señalado en el inciso anterior, se aplicará la inhabilitación (sic) será desde los treinta años hasta la inhabilitación perpetua.**
(Reformado, P.O. 26 de septiembre de 2017)
"Cuando los delitos a que se refieren los artículos 145, 147, 148, 152 y 153 sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo cargo se encuentre sujeto a ratificación del Congreso del Estado, las penas previstas serán aumentas (sic) hasta en un tercio;
(Reformado, P.O. 26 de septiembre de 2017)

que la inhabilitación perpetua referida en dichos preceptos **resulta excesiva y desproporcionada,** en detrimento de los artículos 18 y 22 constitucionales.

En efecto, contrario a lo que sostiene la ejecutoria, desde mi óptica era claro y suficiente con la violación a los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal, **pero sólo respecto a la imposición de penas inusitadas y trascendentales,** pues la pena de inhabilitación perpetua que establecen los preceptos impugnados, una vez acabada la condena de privación de la libertad, acompañará al sentenciado durante toda su existencia y trascenderá a la posibilidad fáctica o material de que, efectivamente, aún pudiera concebírsele como un miembro más de la sociedad y no como un "*delincuente*", "*inadaptado*" o como "*un sujeto peligroso*".

Así, en forma prácticamente decimonónica, "*se acaba el presidio, pero no la condena*"*;* ya que al sentenciado se le restringen permanentemente, ya en forma absoluta, ya en grado predominante, sus derechos humanos de ser votado y de libertad de trabajo, al encontrarse impedido de por vida para ejercer cualquier cargo público. Esto es, la inhabilitación permanente, en última instancia, le otorga un carácter al infractor como "*ciudadano de segunda*".

Lo anterior, a mi modo ver, conculca no sólo los fines de reinserción social, sino el modelo en el cual se encontraba basado, a saber, el modelo del derecho penal del acto. En efecto, como fue precisado por la Primera Sala, al resolver el **amparo directo en revisión 1562/2011,**[2] de la interpretación sistemática de los artículos 1o., 14, 18 y 22 de la Constitución Federal se desprende que nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como "*derecho penal del acto*" y rechaza su opuesto "*derecho penal del autor*".

El derecho penal del autor implica, a grandes rasgos, que al sujeto activo del delito puede adscribírsele la categoría de persona desviada, enferma, desadaptada,

"Cuando los delitos a los que se refiere el presente título, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad; (Reformada, P.O. 11 de mayo de 2019)
"V. Cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, **el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo**."

[2] Resuelta el veinticuatro de agosto de dos mil once, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del voto emitido por el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

ignorante, entre otros calificativos. Esta categorización no es gratuita: cumple la función de impactar en la imposición, el aumento o el decremento de la pena; incluso permite castigar al sujeto por sus cualidades morales, su personalidad o su comportamiento precedente frente a la sociedad. Ese modelo se basa en la falaz premisa de que existe una asociación lógico-necesaria entre el "*delincuente*" y el delito, para asumir que quien ha delinquido probablemente lo hará en el futuro, como si la personalidad "*peligrosa*" o "*conflictiva*" fuera connatural a quien ha cometido un acto contrario a la ley.

Además, el derecho penal de autor asume que el Estado –actuando a través de sus órganos– está legitimado para castigar la ausencia de determinadas cualidades o virtudes en la persona. En cambio, el derecho penal del acto no justifica la imposición de la pena en una idea rehabilitadora, ni busca el arrepentimiento del infractor; lo asume como un sujeto de derechos y, en esa medida, presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos. Por ello, la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal queda fuera del ámbito sancionador del Estado.

Así, resulta relevante tener en cuenta que en dicho precedente de la Primera Sala se asentó que, conforme al modelo del derecho penal del acto, el "*poder punitivo no puede operar con base en categorías que generen la estigmatización de la persona sentenciada*". Esto es, la proscripción constitucional prevista en el artículo 22, respecto a la imposición de penas "*inusitadas y trascendentales*", reafirma la convicción de que nuestro ordenamiento constitucional "*prohíbe cualquier clase de estigmatización contra la persona que ha cometido un delito y, por supuesto, la generación de consecuencias punitivas en razón de una etiqueta a la personalidad*".

De esta forma, a mi modo de ver, la pena de inhabilitación perpetua prevista en el artículo 144, fracción IV, inciso b) y V del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, vulnera tanto el principio de reinserción social, como el modelo constitucional del derecho penal del acto, pues al permitir establecer una pena que priva al infractor del ejercicio de sus derechos humanos a la libertad de trabajo, así como a ser votado, en forma vitalicia, genera un efecto estigmatizante en la persona.

Situación que, como expresé, trae aparejada la percepción de que la persona nunca "*deja de ser un delincuente*", que es un "*inadaptado*" y, por ende, "*no es apto para desempeñar cualesquiera funciones públicas*", con entera independencia de su naturaleza y del tiempo que haya transcurrido desde que se cometió el ilícito.

Así, la permanencia vitalicia de la sanción genera una etiqueta a la personalidad del infractor que lo separa, de por vida, de los demás ciudadanos, pues a diferencia de éstos, al sentenciado se le considera como un sujeto "*peligroso*", "*inadecuado*" o "*indeseado*" para poder volver a laborar al servicio del Estado, o bien, para fungir como representante popular mediante el proceso democrático; todas estas razones abonan al entendimiento de que la inhabilitación perpetua carece de un contenido penal aceptable, en tanto conlleva un efecto ignominioso y trascendental para el infractor.

Así, al ser suficientes las razones anotadas; considero que era **innecesario** llevar al extremo la previsión del primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal relativa a la proporcionalidad de las penas.

Por las razones expresadas es que comparto la invalidez del artículo 144, fracciones IV, inciso b) y V, en su porción normativa "*el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo*" del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, pero me aparto de las consideraciones de la ejecutoria expresadas en el cuerpo del presente voto.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 1076, con número de registro digital: 29949.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de julio de 2021.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones de cuatro y cinco de abril de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, fallando que dicho medio de control constitucional era parcialmente fundado; decisión que esencialmente comparto.

No obstante, como anuncié en la sesión, me separo de distintas consideraciones del fallo; y, en particular, de las referentes a las siguientes temáticas:

**Tema 3. Ámbito de aplicación de la Ley Federal de Austeridad Republicana**

El Tribunal Pleno consideró que los artículos 1, párrafo segundo y 4, fracción II, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, no generan inseguridad jurídica respecto del ámbito de aplicación material y personal de la ley, ya que su objeto material es desarrollar los principios que rigen el gasto público federal previstos en el diverso 134 de la Constitución Federal; y, en cuanto a su ámbito personal, dichos preceptos establecen que los Poderes Legislativo, Judicial y los órganos constitucionales autónomos, tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la ley impugnada, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos.

Se concluyó así que las normas en cuestión no vulneran el principio de división de poderes, ya que preservan la flexibilidad necesaria para respetar los principios de independencia y autonomía que la Constitución reconoce a los referidos Poderes y órganos.

Lo anterior, en tanto que corresponderá a ellos adoptar, por sí mismos, las medidas de austeridad previstas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

**• Razones de disenso**

Desde mi perspectiva, los preceptos en cuestión, por sí mismos, no otorgan la flexibilidad referida, en tanto que una lectura literal de las normas, podría llevar a entender que los Poderes Legislativo, Judicial y los órganos constitucionales autónomos, deben aplicar puntualmente y sin ajuste alguno, las distintas previsiones contenidas en la referida ley, lo que se deriva de la expresión "*de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos",* que bajo la referida interpretación textual, implica sólo ejecución y obediencia puntual a la ley, sin margen de flexibilidad, sino sólo de instrumentación a partir de la normatividad interna.

No obstante, me parece que, si la referida porción normativa se entiende en un contexto de apego a la Carta Magna y respeto a los principios constitucionales de división de poderes y autonomía de éstos, sí resulta aceptable entender la existencia de cierta adaptación y flexibilidad, pero sólo bajo dicho extremo de interpretación conforme.

La Constitución, por ejemplo, en el caso del Poder Judicial de la Federación, confiere a éste la posibilidad de establecer su propio régimen de disciplina y una serie de facultades que le permitan organizar su propia administración sin intromisión

alguna. Bajo este esquema, podría aceptarse que los principios de austeridad de la ley mencionada, podrían aplicarse y ser contextualizados en otros Poderes y en los órganos constitucionales autónomos, hasta donde resulte necesario y pertinente para las funciones que realizan.

Lo anterior, sin que estén obligados a adoptar exactamente las mismas medidas de austeridad contempladas en el ordenamiento en cuestión. Me parece que sólo una interpretación así resulta conforme con el Texto Constitucional, en tanto que una diversa, llevaría a una intromisión y desequilibrio en el ejercicio de los distintos Poderes de la Unión; lo que, además, en el caso del Poder Judicial de la Federación, pondría en riesgo su autonomía e independencia.

**Tema 7. Invasión de la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación**

En este punto, el Máximo Tribunal reconoció la validez de los artículos 4, fracción II; 7, párrafo segundo; 27 y octavo transitorio, que involucran funciones del llamado Comité de Evaluación.

- **Razones de concurrencia**

Sobre esta temática, mi postura parte de similar interpretación a la referida en el punto anterior, en tanto que estimo que lo previsto en la ley con respecto al citado comité, sólo puede ser constitucionalmente válido de aplicarse estrictamente al gasto ejercido por el Poder Ejecutivo, mas no con respecto a los otros Poderes de la Unión, ni menos con respecto a los órganos constitucionales autónomos.

De adoptarse una postura contraria, se permitiría que el comité, la Secretaría de la Función Pública y autoridades del Poder Ejecutivo, revisen aspectos internos y presupuestales de otros Poderes u órganos constitucionales autónomos, respecto de lo cual, la Constitución sólo autoriza en ese extremo a la Auditoría Superior de la Federación; y, aun así, no con el alcance que contempla la ley en cuestión.

Por las razones expresadas, comparto el sentido del fallo; y, en general, diversas consideraciones, sólo con las puntualizaciones materia del presente voto.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 139/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2022 a las

10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo I, julio de 2022, página 617, con número de registro digital: 30773.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2 de septiembre de 2022.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2012.

En sesión de seis de junio de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada, respecto de la que no comparto diversas consideraciones que sostienen las determinaciones en este asunto; en específico, las relativas a las causas de improcedencia y algunas consideraciones por lo que hace al apartado I.1) de la sentencia. Conforme a lo siguiente:

**1. Voto concurrente por lo que hace al tema relativo a la cesación de efectos de los artículos impugnados:**

En la resolución relativa, al analizarse las causas de improcedencia se abordó el punto relativo a qué debe entenderse por nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en las acciones de inconstitucionalidad y, por mayoría de votos, se determinó que para que se actualice el supuesto de nuevo acto legislativo deben reunirse los siguientes requisitos:

a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,

b) Que la modificación normativa sea sustancial o material.

La mayoría consideró que para que una norma sea impugnable a través de dicho medio de control constitucional es necesario que la reforma a ésta sea "sustantiva o material"; es decir, que se modifique el sentido normativo del precepto impugnado. En consecuencia, se resolvió que no basta con la reforma "formal" de la norma para que se actualice el supuesto de impugnación.

**No comparto tales consideraciones,** pues como lo he sostenido en diversos precedentes, por certeza jurídica debe considerarse que para que se actualice la causa de improcedencia derivada de la cesación de efectos de la norma

impugnada, basta que la norma haya pasado por un procedimiento legislativo y que se haya publicado, para que se considere que estamos frente a un nuevo acto legislativo.

Lo anterior, como había sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis jurisprudenciales: P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.",[1] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.",[2] respec-

[1] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentra previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en la fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad se actualiza, cuando simplemente debe de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de la sentencia que en dichos juicios se pronuncie no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de la ley reglamentaria.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, marzo de 2004, tesis P./J. 8/2004, página 958, con número de registro digital: 182048.

[2] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actuación de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras.—Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de este medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomó XXI, mayo de 2005, tesis P./J. 24/2005, página 782, con número de registro digital: 178565.

tivamente, así como la tesis aislada 1a. XLVIII/2006, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA."[3]

En efecto, la reforma o adición a una disposición general constituye un nuevo acto legislativo al observarse el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que dieron nacimiento a la norma anterior; por lo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, puede ser impugnado en un medio de control constitucional sin que sea obstáculo que se reproduzca íntegramente lo dispuesto en el artículo previo a la reforma, pues dicha reproducción hace evidente, incluso, que la voluntad del legislador fue reiterar dicha disposición y darle nueva fuerza

Una postura contraria limita el campo de actuación de este Alto Tribunal para proteger, de la manera más efectiva, la supremacía constitucional.

Por lo que, la modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad del ordenamiento jurídico salvaguardando la supremacía de la Constitución, por lo que, en su contra –en todo caso– procede una nueva controversia constitucional y, por ende, debe sobreseerse respecto de la ya intentada, en tanto se impugnó otro contexto normativo.[4]

---

[3] "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitablemente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva.". Tesis 1a. XLVIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412, con número de registro digital: 175709.

[4] Décima Época. Registro digital: 2003950. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, materia constitucional, tesis P./J. 18/2013 (10a.), página 45. "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CON MOTIVO

Así, con el objetivo de otorgar mayor seguridad jurídica a los criterios en torno a la procedencia de estos medios de control, considero que para que se actualice un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación es suficiente que la norma sufra una modificación de cualquier tipo y se publique.

En este sentido, si bien coincido en que debe sobreseerse respecto del artículo 201, párrafo primero, que fue impugnado en el quinto concepto de invalidez en relación con los artículos 264 y 265, primer párrafo, del mismo código, 139, 156, fracción III, 175, fracción VII, 189, 225, fracción V, 241, fracción IV, 244, primer párrafo, en relación con sus fracciones V y VI, y, 247, quinto párrafo, todos los Código Urbano del Estado de Querétaro; **lo cierto es que, la razón que tengo para compartir dicho sobreseimiento es que,** conforme a lo ya expresado desde mi óptica, **la simple modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.**

Lo anterior debido a que, independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad del ordenamiento jurídico salvaguardando la supremacía de la Constitución, por lo que, en su contra –en todo caso– procede una nueva controversia constitucional y, por ende, debe sobreseerse respecto de la ya intentada, en tanto se impugnó otro contexto normativo, esto, pues el veintidós de mayo de dos mil quince, fueron publicadas en el Periódico Oficial de la entidad las reformas a dichos preceptos.

**2. Voto concurrente respecto del punto I.1) la facultad conferida del Poder Ejecutivo Local en materia de utilización, autorización, control y vigilancia del uso de suelo, así como la regularización de contribuciones respecto de diversos actos relacionados con el uso de suelo**

En este punto se analiza el primer concepto del actor, en el que plantea la invalidez de los artículos 324, segundo párrafo, en relación con los artículos 1o., fracción II,

DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS. Sí con motivo de la expedición de un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en las cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio."

90, primer párrafo, 108, párrafo primero, y fracción IV, 188, 246;,323, 324, primero y segundo párrafos, 326, primer párrafo, 327 y 328, primer párrafo del Código Urbano del Estado de Querétaro, debido a que –en su concepto– violan los artículos 31, fracción IV, 40, 41, 115, párrafo primero, fracciones I, II, IV, párrafos primero y último, inciso a), y V, inciso d), así como 133 y 134, primer párrafo, de la Constitución Federal, porque transgreden los principios de hacienda municipal, autonomía financiero-hacendaria municipal, ejercicio directo de los recursos públicos y de integridad de estos últimos, así como los diversos principios de integridad, suficiencia y eficacia del gasto público municipal; pues aducen se confiere al Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro las atribuciones en materia de utilización, autorización, control y vigilancia del uso de suelo, así como la facultad del Poder Legislativo Estatal para imponer contribuciones respecto de diversos actos administrativos relacionados con el uso de suelo y, en consecuencia, la facultad del Poder Ejecutivo para recaudar los ingresos derivados de dichos actos.

En la sentencia, se señala en principio que no le asiste la razón al Municipio actor ,debido a que los artículos impugnados no obligan al Municipio a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales (principio de libre administración de la hacienda municipal); tampoco se establece que los recursos no deban ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen (principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento), o que prevean que los recursos no sean entregados de manera puntual, efectiva y completa al Municipio (principio de integridad de los recursos).

Asimismo, que la afectación alegada por el Municipio actor respecto de las facultades que los artículos impugnados otorgan tanto al Poder Ejecutivo del Estado en materia de utilización, autorización, control y vigilancia de uso de suelo, como al Poder Legislativo Local para imponer contribuciones respecto de diversos actos administrativos referentes con el uso de suelo y, en consecuencia, el Poder Ejecutivo pueda recaudar los ingresos derivados de dichos actos (artículo 324, segundo párrafo, del código impugnado), **al margen de que nos encontramos en una materia con carácter concurrente, en donde el legislador ordinario estatal puede intervenir en su regularización y ejecución,** como lo establece el mismo artículo 324, que relaciona su ejecución por la autoridad, entendiéndose que la misma puede también ejercitarse por parte del Poder Ejecutivo del Estado **siempre que medie un convenio de coordinación entre el Estado y el Municipio que así lo faculte;** es por ello que en estos casos la facultad puede ejercerse por las autoridades de ambos órdenes, sin que exista una vulneración a la esfera competencial de alguno de

ellos, en particular de quien ejercita la competencia de manera originaria, como lo es el Municipio, pues de no existir convenio, es claro que dichas contribuciones las recaudará el Municipio como parte de su propia hacienda pública municipal. El mismo Código Urbano del Estado de Querétaro establece en su artículo 7 que son concurrentes entre el Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios, aquellos asuntos donde se afecten los intereses, facultades o atribuciones de ambos órdenes de gobierno, así como en aquellas que lo establezcan expresamente las leyes de la materia y, finalmente, por así convenirlo ambos.

Si bien la autoridad demandada ejercitó la atribución contenida en el artículo 8o., fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos,[5] de legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano, previendo que ciertas facultades municipales puedan trasladarse al ámbito estatal, lo cierto es, que ello se refiere a su ejecución y ésta siempre será dependiente de la existencia de un convenio específico entre el Municipio y el Poder Ejecutivo que faculte a éste a ejercer las facultades municipales, tales como determinar la utilización, autorización, control y vigilancia del uso de suelo, así como para recaudar las contribuciones derivadas de dichos actos.

Se dice, que si bien es cierto que **los Municipios tienen la facultad originaria en las materias a las que se refieren los artículos impugnados, las mismas pueden ser ejercidas de manera conjunta** o aun asumirse por parte del Estado en los supuestos establecidos por el artículo 115 constitucional, y por el mismo código urbano impugnado. Es por ello por lo que los artículos impugnados en los que pareciera que ambos niveles de gobierno coinciden o que ejercitan la facultad entre uno o el otro, esto no significa que se le despoje al Municipio de sus facultades originales, sino que esto se hace en los términos del propio código en los cuales pueden ejercerse la competencia de esta manera.

Respecto de esta consideración general relativa a que los Municipios tienen la facultad originaria en las materias a las que se refieren los artículos impugnados

[5] "Artículo 8o. Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:
"I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados unidos Mexicanos; ..."

y que pueden ser ejercidas de manera conjunta entre el Estado y el Municipio, **me separo, pues** el artículo 115 constitucional, en su fracción V, señala: "Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; ... f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; ..." lo que hace evidente que constitucionalmente, **estas atribuciones son exclusivas del Municipio.**

Asimismo, debo destacar que la materia de asentamientos humanos es concurrente, por disposición expresa del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, en la que se prevé la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general en donde se distribuyan las competencias en la materia, es decir, se establezca cuáles son los actos de competencia de los Estados y cuáles son las competencias de los Municipios.

No obstante ello, la Ley General de Asentamientos Humanos respeta la estipulación constitucional, en el caso concreto de las facultades a que se refiere la fracción V del aludido artículo 115 constitucional, en tanto en el artículo 8o., no autoriza a los Estados a ejercer las facultades relativas a la emisión de dictámenes de uso de suelo, expedir licencias de construcción o autorizar el uso de suelo en su jurisdicción; por el contrario, el artículo 9o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, señala que: "Corresponde a los Municipios que el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: "… **X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.**" Por lo que, advierto que la ley general es consistente con el artículo 115 constitucional y otorga en exclusiva al Municipio tales facultades, lo cual no significa que no pueda –en caso de no poder llevarlas a cabo– solicitar al Estado que temporalmente o para cierta cuestión asuma tales facultades, celebrando un convenio, cómo se establece en las normas impugnadas.

Así, dando que se trata de una facultad de Municipio, para que el Estado pueda intervenir o pueda ejecutar este tipo de actos es necesario que el Municipio, como titular de esa facultad exclusiva, realice un convenio con el Estado, ya sea por imposibilidad o por conveniencia y, en esa medida, se justifica que el Estado también pueda ejercer esas facultades, pero por convenio con quien es el titular originario de las mismas, que en este caso, es el Municipio.

Tomando en cuenta lo anterior, considero que el artículo 324 en cuanto establece que: "*El dictamen del uso de suelo es el documento administrativo emitido por*

*la autoridad competente*", no está autorizando a alguna entidad distinta del Municipio para su emisión, únicamente se refiere a que lo debe emitir la autoridad competente; así, advierto que no se está otorgando la facultad al Estado ni para expedir estos documentos; ni a recaudar los derechos que se generen con motivo de ese documento; por lo que en ese sentido coincido con lo determinado en la sentencia, pero me aparto de las consideraciones que se han precisado.

Por lo anterior, me aparto de diversas consideraciones precisadas en el cuerpo de este voto, de la **resolución emitida en la controversia constitucional 50/2012.**

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 50/2012, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas y 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.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 21/2020, RESUELTA EN SESIÓN VIRTUAL DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EL VEINTITRÉS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE.

En sesión virtual de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó diversas leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Tamaulipas, vigentes para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, en dicha sesión me reservé a formular voto concurrente, por las siguientes razones:

- **Tema I. Disposiciones que establecen el cobro de derechos de alumbrado público**

En el proyecto se propuso declarar la invalidez de los artículos 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Antiguo Morelos, 36 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ciudad Madero y El Mante, 25 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Gómez Farías, Mainero, Miquihuana y Ocampo y 26 de la Ley de Ingresos del Municipio de Matamoros, todas del Estado de Tamaulipas,

para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil diecinueve, que prevén el cobro de derechos por el servicio de alumbrado público.

Se propuso declarar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados en virtud de que fijan el cálculo del monto que corresponde al derecho a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa al Municipio prestar ese servicio; sino que, en adición al costo total del servicio del año inmediato anterior que se establece en la cuenta pública, se introducen elementos ajenos a éste, a fin de determinar el crédito fiscal a cargo del sujeto pasivo.

Esto es, si bien la base del derecho será el costo total del servicio, individualiza el monto total de la contribución (D) a partir del producto que resulte de multiplicar los metros de frente a la vía pública de cada predio (CP) por el coeficiente que resulte de dividir el costo total del servicio (CTS) entre el total de metros de frente a la vía pública de todos los predios (TP).

Además, se advirtió de los numerales reclamados que la autoridad podrá acudir al valor catastral de cada predio, conforme a la información que obre en sus archivos para llevar a cabo el cálculo del derecho que cada contribuyente deberá enterar.

En ese sentido, coincido en que efectivamente el derecho establecido en las normas impugnadas atiende a elementos ajenos a lo que le cuesta al Estado prestar el servicio de alumbrado público, por lo que viola el principio de **proporcionalidad tributaria.**

No obstante, el proyecto señala que también se transgrede la equidad tributaria al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio, que no se puede individualizar con la fórmula propuesta por el legislador; con lo que no coincido, pues la violación a este principio implica que la norma establezca un trato diferenciado a contribuyentes en el mismo supuesto de causación, pero ello no está en función de que al calcular el impuesto pagues una cantidad diferente, sino en función de que la norma realice esa distinción, lo cual no ocurre en la especie. Esto es, sólo se establece una misma fórmula, al margen de que el pago varíe en función de los metros de frente de cada predio, elemento que precisamente hace desproporcional el derecho de alumbrado público, conforme al parámetro de constitucionalidad indicado, pero ello no conlleva, necesariamente, una violación al principio de equidad tributaria.

En dicha sesión, me manifesté a favor del sentido del proyecto únicamente respecto de los argumentos relacionados con el principio de proporcionalidad, no así por lo que hace a las consideraciones concernientes a la violación al principio de equidad, pues la violación a este principio implica que la norma establezca un trato diferenciado a contribuyentes en el mismo supuesto de causación, pero ello no está en función de que al calcular el impuesto pagues una cantidad diferente sino en función de que la norma realice esa distinción, lo cual no ocurre en la especie. Esto es, sólo se establece una misma fórmula, al margen de que el pago varíe en función de los metros de frente de cada predio, elemento que precisamente hace desproporcional el derecho de alumbrado público, conforme al parámetro de constitucionalidad indicado, pero ello no conlleva, necesariamente, una violación al principio de equidad tributaria.

En ese sentido, considero que basta sostener que las normas son violatorias del principio de proporcionalidad y, por la misma razón, me separo de la consideración contendida en el párrafo 76, en el sentido de que existe, además, incertidumbre sobre la expresión "total de metros de frente a la vía pública de todos los predios", por innecesaria, pues para declarar inconstitucional el precepto es suficiente con la transgresión al principio de proporcionalidad indicada en la consulta. Además de que aquélla constituye una afirmación genérica pues no se señala si esa "incertidumbre" viola la legalidad tributaria o seguridad jurídica y mucho menos hace un estudio al respecto.

**• Tema II. Cobros por acceso a la información**

En este apartado se propuso declarar la invalidez de diversos artículos de las leyes de ingresos impugnadas que cobran la prestación del servicio de búsqueda, ya sea en Unidades de Medida y Actualización o en moneda nacional, por ser contrarios al principio de gratuidad.

Asimismo, se propuso que, sobre el cobro de copias certificadas y simples, la inconstitucionalidad yace en que el costo de los materiales es excesivo y no existe una justificación legislativa reforzada para establecer los montos previstos. Además, de que en algunos casos el cobro por la expedición de copias simples y certificadas el legislador estableció un mínimo y un máximo sobre el que la autoridad puede cobrar el monto de forma arbitraria.

Finalmente, se propuso declarar inconstitucionales las normas que cobran la información proporcionada en elementos técnicos o discos compactos, al carecer

de motivación reforzada y porque, en muchos casos, no se indica si es la autoridad quien proporciona el elemento técnico o el disco compacto o si, por el contrario, se cobra de igual forma cuando es proporcionado por el gobernado, en cuyo caso la búsqueda de información y reproducción serán completamente gratuitas.

En dicha sesión si bien compartí la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, me parece que el parámetro de constitucionalidad que se utiliza para ello no es aplicable, ya que no se trata de normas relacionadas con el ejercicio de derecho de acceso a la información pública, salvo por el artículo 20, apartado B, fracción XI, inciso b, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad Madero, porción normativa que señala:

"**Artículo 20.** Los derechos que cobrará el Municipio por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir los servicios que presta en sus funciones de derecho público o en que deba resarcirse del gasto ocasionado por actividad particular, son los siguientes: …

"**B) POR PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

"XI. Derechos no especificados: Aquellos otros derechos que provengan de cualquier servicio de la autoridad municipal, que no contravengan las disposiciones del convenio de coordinación fiscal en materia de derechos y que no estén previstos en este título, se cobraran según la importancia del servicio que se preste y causará los derechos conforme a lo siguiente: …

"b) Por proporcionar información en documental o elementos técnicos, en atención a las solicitudes de información **en cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas:** 20 % del valor diario de la UMA."

Ahora bien, de forma genérica, el proyecto sostuvo que cualquiera que sea el método y medida de cobro, lo cierto es que imponer una cuota a la "búsqueda de información" resulta inconstitucional al ser contrario al principio de gratuidad que impera sobre el derecho fundamental relativo, sin embargo, ello no es necesariamente así, mientras específicamente no se refiera a información pública y, por ende, no activa el mecanismo de acceso a la información.

Máxime que se impugna y se invalida la palabra **"búsqueda", pero lo artículos prevén "búsqueda y cotejo de documentos, permisos, dictámenes, actua-**

**lizaciones, constancias, legalización y ratificación de firmas**"; es decir, se refieren a servicios que presta el Municipio y, por ello, es procedente que cobre un derecho.

Desde luego que ese derecho debe ser acorde a los principios tributarios establecidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, y en el caso no es así, por lo que coincido con su invalidez, ya que establecen cuotas desproporcionales que no guardan relación alguna con lo que le cuesta al Estado prestar el servicio.

Lo anterior es más evidente respecto de las normas que establecen "copias certificadas y copias simples", en las que no es válido utilizar el artículo 6, apartado A, fracción III, constitucional relativo a la gratuidad en la entrega de información, puesto que dichas porciones normativas refieren derechos en general, no los que se cobren en ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Ello ya ha sido reconocido por el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2019, el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos, en la que se hizo un análisis por separado del artículo 51, incisos a), i) y m), de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes para el ejercicio fiscal de 2019, a la luz del principio de proporcionalidad tributaria, lo que obedeció al hecho de que dichas porciones normativas no se relacionaban directamente con los derechos de transparencia y acceso a la información pública.

Dicho criterio se reiteró en la acción de inconstitucionalidad 93/2020, resuelta el veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de votos, en la que se realizó una división en el estudio relativo, distinguiendo entre 1. Expedición de copias simples y copias certificadas, 2. Expedición de copias simples y copias certificadas, derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y 3. Entrega de archivos en medios magnéticos o electrónicos derivada del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Justamente dicha división obedeció a que, de los conceptos antes señalados, sólo el 2 y 3, derivan del derecho de acceso a la información, por lo que se analizaron a la luz del principio de gratuidad; en cambio los contenidos en el apartado 1, se revisaron conforme al principio de proporcionalidad tributaria.

Distinción que considero debió hacerse en la especie de la misma forma, aunque se concluya también la invalidez de las porciones normativas referidas a co-

pias simples y certificadas por violación al principio de proporcionalidad tributaria.

Considerar lo contrario, sería tanto como exigir que todos los derechos que se establezcan por la expedición de copias por ejemplo, fueran motivadas y justificadas en el proceso legislativo relativo, aun cuando no estén relacionadas con el ejercicio del derecho a la información.

Finalmente, en dicha sesión advertí que no se incluyó en la litis la fracción XVI del artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aldama que sí fue impugnada, por copias simples, por lo que, consideré que debía incluirse.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 21/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 757, con número de registro digital: 30831.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2019 Y SU ACUMULADA 60/2019.

En sesión celebrada el 12 de noviembre de 2020, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, declaró la invalidez de las penas de *inhabilitación perpetua* para trabajar en el servicio público y para contratar con el Estado, contenidas en el artículo 144, fracciones IV, inciso b) y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, así como la sanción administrativa de *inhabilitación perpetua* para contratar con el Estado, prevista en el artículo 117 de la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.

En este caso, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de las sanciones penales de *inhabilitación perpetua* para trabajar en el servicio público y para contratar con el Estado por considerarlas excesivas y desproporcionadas, mientras que la sanción administrativa de *inhabilitación perpetua* para contratar con el Estado fue declarada inconstitucional por haber sido emitida por el Congreso Local invadiendo las competencias legislativas del Congreso de la Unión.

En la sesión plenaria voté a favor de la invalidez de las normas impugnadas y, en el caso específico de las sanciones penales, lo hice por razones distintas a las sostenidas en la sentencia.

En virtud de lo anterior, la materia de este voto concurrente únicamente se referirá a las consideraciones que llevaron a esta Suprema Corte a declarar la invalidez de las sanciones penales, de manera que a continuación **expondré las razones que guiaron el sentido de mi voto y por las cuales considero que las penas de *inhabilitación perpetua* para ejercer cargos públicos y contratar con el Estado son inconstitucionales.**

Las sanciones penales referidas se encuentran previstas en el artículo 144, fracciones IV, inciso b) y V, del Código Penal Local, que es del tenor siguiente:

"**Artículo 144**. Para los efectos de este título:

"…

"IV. A los responsables de alguno de los delitos a que se refiere este título, independientemente de otras sanciones, se les inhabilitará para trabajar en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, notificando tal resolución a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como órgano encargado del Registro Estatal de Inhabilitaciones, con motivo del dictado de sentencias penales ejecutoriadas de inhabilitación, de acuerdo a los siguientes criterios:

"…

"**b)** <u>Cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda el límite señalado en el inciso anterior, se aplicará la inhabilitación (sic.) será desde los treinta años hasta la inhabilitación perpetua</u>.

"…

"**V.** <u>Cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo</u>."

En este artículo se contemplan las reglas generales y las sanciones accesorias que pueden imponerse por la comisión de los delitos por hechos de corrupción previstos en el Código Penal para el Estado de Jalisco –ejercicio indebido y

abandono del servicio público, abuso de autoridad, cohecho, peculado, concusión, delitos relacionados con la custodia o guarda de documentos, uso ilícito de atribuciones y facultades, enriquecimiento ilícito y delitos contra la administración pública–.

De este modo, con independencia de las sanciones que se contemplen en el Código Penal para cada uno de los delitos relacionados con hechos de corrupción, a la persona responsable se le inhabilitará para trabajar en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas con el Estado.

Para ese efecto, en ese precepto se contempla que la duración de la sanción de inhabilitación puede ser *perpetua* cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido exceda de 200 Unidades de Medida y Actualización.

En esta acción de inconstitucionalidad, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de las sanciones penales de *inhabilitación perpetua* contempladas en el artículo 144, fracciones IV, inciso b) y V, del Código Penal Local, al considerar que, si bien las penas de *inhabilitación perpetua* estudiadas atienden a razones de política criminal y no son penas fijas ni inflexibles, lo cierto es que **son excesivas y desproporcionadas.**

Como lo sostuve en la sesión plenaria, **estoy de acuerdo** en declarar la invalidez de las penas de *inhabilitación perpetua* para trabajar en el servicio público y para contratar con el Estado, contenidas en el artículo 144, fracciones IV, inciso b) y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco, pero como lo adelanté, arribo a esa conclusión por razones distintas a las sostenidas en la sentencia.

En primer lugar, quiero aclarar que en este caso no es posible definir un estándar universal para el análisis de proporcionalidad de las penas, pues en esta acción analizamos penas de *inhabilitación vitalicia* y no una pena de prisión, de manera que la metodología y consideraciones que se emplean en este caso no pueden, desde mi perspectiva, servir como precedente para el estudio de la proporcionalidad de penas de prisión, que deberán analizarse siguiendo otra metodología y bajo otros parámetros.

Ahora bien, desde mi entendimiento, para analizar la constitucionalidad de la pena de *inhabilitación perpetua para desempeñar cargos públicos o para contratar con el Estado*, basta con realizar el estudio a la luz del artículo 22 de la Constitución General que prohíbe las penas inusitadas y trascendentales.

Conforme a lo previsto en el artículo 22 constitucional y a la jurisprudencia de este Tribunal Pleno,[1] existe una pena inusitada cuando, entre otras cuestiones, **es excesiva** en relación con el delito cometido o **deja al arbitrio de la autoridad judicial o ejecutora su determinación,** lo cual me parece se surte en este caso, pues la "*inhabilitación perpetua*", es a todas luces excesiva al tratarse de una pena que está determinada en términos absolutos y que, además, impide a la autoridad judicial realizar el ejercicio de individualización que refleje las características particulares del caso –pues si bien la norma contempla un piso mínimo de 30 años de inhabilitación, lo cierto es que no tiene un límite superior, pues la perpetuidad debe entenderse como un tope infinito que veda totalmente la posibilidad de delimitación–.

Adicionalmente, la pena de inhabilitación perpetua descarta los alcances de reinserción de las personas a las que se condena a esta pena accesoria, pues impide que la persona condenada se desarrolle con normalidad en un entorno social.

La inhabilitación perpetua se traduce, en el caso de inhabilitación para desempeñar cargos públicos, en un mecanismo de **marginación, exclusión y prohibición vitalicia** del ejercicio de uno de los derechos de participación política como lo es el de acceso a la función pública, por lo que la llamada "*muerte civil*" atenta contra el principio de rehabilitación, ya que habiendo sido suspendido un derecho (el acceso o permanencia a un cargo público) se impide que la persona pueda ejercer en el futuro ese derecho ingresando o accediendo a la función pública, en consecuencia, su regulación es inconstitucional.

Además, la posibilidad de imponer una pena de inhabilitación perpetua **estigmatiza a las personas** para el desempeño en un futuro de algún cargo en el servicio público y vulnera el derecho de las personas a votar y ser votadas.

Del mismo modo, en el caso de la *inhabilitación perpetua para contratar con el Estado*, esta sanción afecta el derecho al trabajo y la libertad de comercio, pues impide en términos absolutos e ilimitados que las personas físicas o jurídicas puedan participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas con el Estado.

[1] "PRISIÓN VITALICIA. NO CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Registro digital: 175844. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 6, P./J. 1/2006.

De esta manera, al tenor de las consideraciones anteriores, **estoy de acuerdo** en declarar la invalidez de las penas de *inhabilitación perpetua* para trabajar en el servicio público y para contratar con el Estado, contenidas en el artículo 144, fracciones IV, inciso b) y V, del Código Penal para el Estado de Jalisco.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 1076, con número de registro digital: 29949.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de julio de 2021.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2020.

En sesión celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil vente, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que declaró la invalidez del proceso legislativo en el que se aprobó la Ley de Ingresos, así como el Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos, ambos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, impugnadas por la Comisión de Derechos Humanos de esa entidad federativa.

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno concluyó que, en la especie, se actualizaron violaciones al procedimiento legislativo, en virtud de que los ordenamientos impugnados fueron aprobados sin observar las formalidades y plazos consignados en la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso del Estado de Morelos.

Lo anterior, toda vez que el día en el que se aprobó el paquete económico –del que formaron parte las legislaciones impugnadas– correspondía a una fecha fuera del periodo ordinario de sesiones, es decir, en la que el Congreso Local se encontraba en receso y no se estableció ni se integró la Diputación Perma-

nente que convocara a una sesión extraordinaria para, en su caso, discutirlo y autorizarlo.

El suscrito compartió la conclusión alcanzada, pues el Congreso del Estado de Morelos aprobó el paquete económico hasta el veintiocho de enero de dos mil veinte, fecha que, conforme a la legislación que rige la actividad legislativa, no forma parte de ninguno de los periodos de sesiones ordinarias [en tanto que el primero inicia el uno de septiembre y termina el quince de diciembre, y el segundo corre del uno de febrero al quince de julio], por tanto, la autoridad estaba obligada a instalar en el momento correspondiente la Diputación Permanente, y ésta convocar a una sesión extraordinaria, sin que ello se hubiera realizado.

Considero importante mencionar que no soslayo que la propia Constitución Local, en su artículo 32, párrafo décimo primero, dispone diversas prevenciones dirigidas a garantizar la operación presupuestaria del Estado en caso de que dichas legislaciones no se aprueben a más tardar el quince de diciembre, pues determina que continuarán rigiendo las Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, aprobados para el ejercicio fiscal del año anterior, hasta en tanto éstos se aprueben. Es decir, existe la posibilidad constitucional de la ultraactividad de tales ordenamientos o reconducción presupuestaria.

Sin embargo, ello en modo alguno exime del cumplimiento de las reglas legislativas conforme a los plazos, términos y condiciones previstos en la propia Constitución Local, lo que, además, tiene una relevancia adicional tratándose de normas con vigencia anual como lo son las impugnadas.

Así, por tales razones adicionales, me parece que es válido concluir que resulta inconstitucional el proceso legislativo en el que se aprobaron las legislaciones impugnadas.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 116/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 298, con número de registro digital: 29819.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de julio de 2021.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2021.

En sesión celebrada el veintiocho de abril de dos mil veintidós, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, publicada el diez de mayo de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

Al respecto, en el estudio de fondo, se determinó, por un lado, reconocer la validez de los artículos 38, fracción I, 80 y 98, y, por otra parte, declarar la invalidez de los artículos 4, fracción XLIV, 11, fracción IV, 21, fracción III, 38, párrafo último, 72, 73, 74, 75, 95 y transitorio quinto.

Si bien compartí las conclusiones adoptadas, en ciertos temas lo hice por razones distintas o adicionales, las cuales me permitiré manifestar en el presente voto concurrente.

**Tema III. Grupo interdisciplinario como parte del Sistema Institucional**

Por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 21, fracción III, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala.

Tal invalidez se sustentó, en esencia, tomando en cuenta que al resolver la acción de inconstitucionalidad 141/2019, en sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, en el **Tema 4,** este Tribunal Pleno declaró la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios que establecían al grupo interdisciplinario de los sujetos obligados con una integración distinta a la establecida en la Ley General de Archivos.

Por tanto, se estimó que dicha interpretación, que exige equivalencia en la integración del aludido grupo, también es aplicable en tratándose de su estructura, funciones y ubicación dentro del sujeto obligado.

Si bien compartí la invalidez del artículo impugnado, lo hago por razones distintas. Ello, pues en el mismo precedente citado en la consulta, pero en el análisis de un tema diverso al retomado, específicamente en el **tema 8,** se declaró la invalidez de un artículo con el mismo vicio de inconstitucionalidad del ahora

analizado,[1] pues en él se contemplaba al grupo interdisciplinario dentro del sistema institucional de archivos de los sujetos obligados, lo que se estimó contrario al artículo 71 de la ley general de la materia, pues en dicho ordenamiento el grupo interdisciplinario no forma parte del sistema institucional de archivos.

Así, a mi juicio, por la fuerza del precedente y, sobre todo, con la finalidad de que exista uniformidad en los criterios que tratan de las mismas temáticas, la invalidez del artículo 21, fracción III, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala debió sustentarse, exclusivamente, en las mismas razones previamente expuestas por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 141/2019.

**Tema IV. Acceso a documento no transferido**

En este tema, entre otras conclusiones, el Tribunal Pleno, por mayoría de nueve votos, reconoció la validez del artículo 38, fracción I, de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, pues el supuesto de relevancia local o municipal para permitir el acceso a un documento que no haya sido transferido a un archivo histórico no vulnera lo dispuesto en la ley general de la materia.[2]

1

| Artículo impugnado en la presente acción. | Artículo declarado inválido en la AI 141/2019. |
|---|---|
| "**Artículo 21.** El sistema institucional de cada sujeto obligado deberá integrarse por:<br>"I. Un área coordinadora de archivos;<br>"II. Las áreas operativas siguientes:<br>"…<br>"**III. Un grupo interdisciplinario.**" | "**Artículo 21.** El sistema institucional de archivos de cada sujeto obligado deberá integrarse por:<br>"I. Un área coordinadora de archivos;<br>"II. las áreas operativas siguientes:<br>"…<br>"**III. Un grupo interdisciplinario como órgano de coordinación para efectos del proceso de valoración documental.**" |

2

| Ley General de Archivos. | Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala. |
|---|---|
| "**Artículo 38.** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o, en su caso, **los organismos garantes de las entidades federativas,** de acuerdo con la legislación en materia | "**Artículo 38.** El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala, de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, determinarán |

Lo anterior se justificó, desde el punto de vista competencial, por dos razones.

La primera, porque aun cuando el artículo 38 de la ley general haga referencia tanto al organismo garante nacional como a los locales, todos en materia de transparencia y acceso a la información y protección de datos personales, con la finalidad de que éstos determinen el procedimiento para permitir el acceso a este tipo de documentos, lo cierto es que ello no significa que el legislador local no pueda regular tal aspecto, pues además de que la materia de archivos no quedó federalizada con motivo del decreto de reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, si el legislador federal redactó la norma en esos términos fue para evidenciar que esa hipótesis es aplicable tanto a nivel federal como local.

Y, en segundo lugar, porque el hecho de que el artículo referido de la ley general permita el acceso a documentos con valor histórico cuando sea relevante para el *país*, tampoco significa que los Estados no puedan regular tal supuesto, pues puede entenderse, por un lado, que el legislador federal pretendió aludir a la información relevante para todos los ámbitos de gobierno y no para alguno en específico, o bien, para simplificar la redacción, ya que la norma sería más compleja si se hubiera precisado la información relevante para cada uno de los órdenes de gobierno.

Y, desde una perspectiva sustantiva, se concluyó que el hecho de que el legislador local permita el acceso a documentos con valor histórico cuando sea relevante

de transparencia y acceso a la información pública, determinarán el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, **de manera excepcional en los siguientes casos:**
"I. Se solicite para una investigación o estudio **que se considere relevante para el país,** siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles; ..."

el procedimiento para permitir el acceso a la información de documentos con valor histórico, que no hayan sido transferidos a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional en los siguientes casos:
"I. Se solicite para una investigación o estudio **que se considere relevante para el Estado o Municipio** siempre que el mismo no se pueda realizar sin acceso a la información confidencial y el investigador o la persona que realice el estudio quede obligado por escrito a no divulgar la información obtenida del archivo con datos personales sensibles; ..."

para el Estado o el Municipio, no implica una ampliación indebida de los supuestos permitidos por la ley general sino simplemente una adecuación de dicha hipótesis a su respectivo ámbito de competencia.

Si bien compartí dicha conclusión, así como las razones que la sustentan, me parece que la constitucionalidad de la norma se robustece si se toma en cuenta que es la propia Ley General de Archivos la que, al definir los documentos y archivos históricos, contempla que en ellos también se incluyen los que son de relevancia para la memoria regional o local,[3] por lo que interpretando sistemáticamente dicho ordenamiento y tomando en cuenta que existen documentos cuya información puede ser relevante para los Estados o Municipios, puede concluirse que las Legislaturas Estatales sí tienen competencia para regular el supuesto previsto por el artículo 38 de la ley general y adecuarlo a su respectivo ámbito de competencia.

**Tema V. Registro Estatal de Archivos**

Por mayoría de nueve votos, se declaró la invalidez de los artículos 4, fracción XLIV, **11, fracción IV,** 72, 73, 74 y 75 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, pues acorde al criterio mayoritario emitido en precedentes, la previsión de un registro estatal de archivos no es materia disponible para el legislador local, pues la existencia de un registro en los Estados, a la par del registro nacional, vaciaría de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos, ya que mantendría el estado de dispersión de información sobre archivos, casi en las mismas condiciones que prevalecían antes de la emisión de dicha ley general.

Si bien compartí las declaratorias de invalidez y las razones que las justifican, como lo manifesté en la sesión correspondiente, considero que en relación con el artículo 11, fracción IV, sólo debió declararse la invalidez de la porción normativa que señala "***en el Registro Estatal y en su caso***",[4] pues el resto de su contenido, esto es, el que señala la obligación de los sujetos obligados de

[3] "**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:
"…
"VIII. Archivo histórico: Al integrado por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público;
"…
"XXV. Documentos históricos: A los que se preservan permanentemente porque poseen valores evidenciales, testimoniales e informativos relevantes para la sociedad, y que por ello forman parte íntegra de la memoria colectiva del país y son fundamentales para el conocimiento de la historia nacional, regional o local; …"
[4] "**Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán:

inscribir sus archivos en el registro nacional, deriva de un mandato de la propia ley general de la materia,[5] la cual forma parte del parámetro de regularidad constitucional al que deben sujetarse las normas en el presente asunto.

Por último, es cierto que tal vez era innecesario que el legislador estatal replicara la obligación de los sujetos obligados de inscribir en el registro nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo, pues la sola existencia de ese precepto en la ley general ya implica que los sujetos obligados deban cumplir con esa circunstancia; sin embargo, toda vez que la materia de archivos no quedó federalizada, considero que la reiteración de lo previsto en la ley marco no genera su inconstitucionalidad e incluso puede resultar útil a los operadores de la norma a fin de no tener que consultar dos ordenamientos distintos.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar las razones adicionales por las cuales compartí algunas de las conclusiones de esta ejecutoria, así como los motivos por los que me separé de algunas de las consideraciones de esta ejecutoria.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 93/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 1017, con número de registro digital: 30959.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 141/2019 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 5, con número de registro digital: 30177.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, resolvió la acción de in-

"…
"IV. Inscribir **en el registro estatal y en su caso** en el registro nacional, de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; …"
[5] En términos del artículo 11, fracción IV, de la Ley General de Archivos, cuyo contenido es el siguiente:

constitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión de Derechos Humanos de Morelos en contra de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos dicha entidad, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.[1]

La Comisión alegó que el procedimiento legislativo del que derivaron las leyes antes señaladas tuvo vicios de carácter invalidante, pues la sesión en la que se aprobaron se celebró fuera del periodo ordinario de sesiones, es decir, el veintisiete de enero de dos mil veinte;[2] sin que de manera preliminar se instalara la Diputación Permanente ni mediara convocatoria emitida por ésta.

Por mayoría de ocho votos,[3] el Pleno determinó invalidar las normas impugnadas al considerar que el hecho de que el Congreso Local sesionara fuera del periodo ordinario vulneró los plazos previstos en la legislación local aplicable.[4] En la

"**Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán:
"…
"IV. Inscribir en el registro nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; …"

[1] La Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, así como del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, ambos instrumentos publicados en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintinueve de enero de dos mil veinte.

[2] El Congreso del Estado de Morelos tiene cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se inicia el uno de septiembre y termina el quince de diciembre; el segundo empieza el uno de febrero y concluye el quince de julio.

[3] Los Ministros Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán, la Ministra Piña Hernández y la suscrita integramos dicha mayoría.

[4] De conformidad con diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos y del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. De manera destacada, se transcriben las siguientes:
**Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**.
"**Artículo 9.** El Congreso del Estado tendrá cada año de ejercicio legislativo, los periodos ordinarios de sesiones que establezca la Constitución Política del Estado.
"Durante los recesos del Congreso habrá una Diputación Permanente.
"Los diputados podrán ser convocados para periodos extraordinarios de sesiones, en los términos de la Constitución Política del Estado."
"**Artículo 41.** La Diputación Permanente estará integrada por cinco diputados, que serán los cuatro que conformen la Mesa Directiva del Congreso y, treinta días antes de la clausura del periodo ordinario correspondiente, el Congreso nombrará, por escrutinio secreto y el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, al diputado que deba formar parte de ella y a tres suplentes, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y tendrá las atribuciones que le confiere la misma.

sentencia se determina que, derivado del carácter de órgano representativo que tiene el Poder Legislativo, los periodos en los que no sesiona tienen como objeto que las personas legisladoras estén en contacto con la ciudadanía que representan para atender sus demandas, por lo que la inobservancia a dichos plazos lesiona esta finalidad. La ejecutoria enfatizó que la normativa aplicable

"Las sesiones de la Diputación Permanente tendrán lugar por lo menos una vez a la semana, exceptuándose en los periodos vacacionales; las sesiones serán convocadas por su presidente o cuando así se lo solicite la mayoría de los diputados integrantes de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, pudiendo ser públicas o secretas en los términos del reglamento."

**Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**.

"**Artículo 39.** La Diputación Permanente estará integrada conforme lo establece la Constitución y la ley; no suspenderá sus trabajos durante los periodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiere al asunto para el que se haya convocado al periodo extraordinario respectivo."

"**Artículo 41.** La Diputación Permanente tiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, por la urgencia, gravedad o conveniencia de los asuntos que las motiven en términos de la Constitución y de la ley; y se ocupará exclusivamente de los asuntos de la convocatoria respectiva."

"**Artículo 74.** Se entenderá por sesión, a la reunión plenaria de los diputados legalmente convocados, con la asistencia del quórum legal celebrada en el salón de sesiones del recinto legislativo del Congreso o en el lugar así declarado por éste, en los casos previstos en la Constitución, en la ley y en este reglamento. El Congreso sesionará por lo menos una vez cada quince días, salvo en aquellos casos determinados por la conferencia."

"**Artículo 75.** Las sesiones del Congreso tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, privadas y solemnes."

"**Artículo 76.** Las sesiones ordinarias son todas aquellas celebradas dentro de los periodos de sesiones ordinarias."

"**Artículo 77.** Son extraordinarias; aquellas que se llevan a cabo fuera de los periodos ordinarios de sesiones, convocados por la Diputación Permanente y se ocupan exclusivamente de los asuntos señalados en la convocatoria respectiva, durarán el tiempo que sea necesario para llegar a las resoluciones de los asuntos agendados.

"Si los temas tratados en ellas, no fuesen agotados durante la sesión y deba iniciarse el periodo ordinario de sesiones, las extraordinarias concluirán y corresponderá el tratamiento de los asuntos pendientes a las sesiones del subsecuente periodo ordinario."

"**Artículo 85.** El presidente de la mesa directiva, por sí o a petición de algún diputado, podrá someter a la consideración del pleno, la declaración de recesos en el curso de una sesión."

"**Artículo 123.** Ninguna discusión se podrá suspender, sino por las siguientes causas:

"**I.** Que la Asamblea acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o gravedad;

"**II.** Por graves desórdenes en el Recinto Legislativo;

"**III**. Por moción suspensiva que presente alguno de los miembros del Congreso y que ésta se apruebe por el Pleno; y,

"**IV.** Por falta de quórum debidamente comprobado."

es clara respecto a que, en caso de que exista la necesidad de sesionar fuera del periodo ordinario, debe mediar convocatoria emitida por la Diputación Permanente, la cual se debe instalar al iniciar el periodo extraordinario, circunstancia que no ocurrió en el caso. De manera adicional, por lo que hace a la inobservancia de la Constitución Local, en la página 28 de la sentencia se señala lo siguiente:

*Aún más, de la lectura al Acta 065 mencionada, se advierte que no existió motivación alguna para inobservar lo dispuesto en los artículos 32, 34 y 53 de la Constitución del Estado de Morelos,* ***elemento el anterior que equivale a otra violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica,*** *pues de aceptarse, se estarían permitiendo actos arbitrarios o irregulares, cuando el Poder Legislativo, como autoridad, tendría que ser el primero en respetar la normativa que se ha dado.*

**Razones de la concurrencia**

Si bien compartí el sentido de la ejecutoria, el presente voto concurrente me permite expresar una perspectiva adicional que subyace a esta última violación advertida en la sentencia. En mi opinión, existe un parámetro de índole constitucional, de carácter federal, que fue desatendido por las personas legisladoras que integran el Congreso Local, en específico, el previsto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y tales poderes se organizarán conforme con la Constitución de cada Estado:

"**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: …"

Considero que dicho mandato convierte a la Constitución del Estado de Morelos, aplicable en el caso, en un parámetro para el caso concreto, que debe observarse para dilucidar si, efectivamente, hubo un incumplimiento al paráme-

tro previsto en la Constitución Federal. Como lo expresa la propia sentencia, la Constitución Local señala en sus artículos 32, 34 y 53 que, cada año, el Congreso del Estado de Morelos tendrá dos periodos de sesiones ordinarias dentro de los que podrá sesionar.[5] Fuera de dichos periodos, esto es, durante los recesos, habrá una Diputación Permanente, integrada por cinco diputados. Las normas prevén la posibilidad de que se sesione de forma extraordinaria previa convocatoria de la Diputación Permanente.

En ese contexto hay que ponderar que, como se expuso párrafos atrás, el Congreso del Estado Morelos aprobó el paquete fiscal impugnado el veintisiete de enero de dos mil veinte, esto es, fuera del periodo ordinario de sesiones, el cual terminó el quince de diciembre anterior. Además, la Diputación Permanente, que por disposición normativa debía estar instalada, no se encontraba funcionando al momento de dicha aprobación.

Lo narrado constituye, a mi parecer, una inobservancia abierta a la Constitución del Estado de Morelos que genera, como lo menciona la sentencia, una violación

[5] "**Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año … Para el caso de que el Congreso dejare de aprobar, en los términos de esta Constitución, las Leyes de Ingresos del Estado o de los Municipios, así como el Presupuesto de Egresos del Estado, continuarán rigiendo las Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobados para el ejercicio fiscal del año anterior, hasta en tanto éstos se aprueben …"
"**Artículo 34.** Fuera de los periodos ordinarios de sesiones, el Congreso podrá celebrar sesiones extraordinarias, cuando para el efecto fuere convocado por la Diputación Permanente por sí o a solicitud del Ejecutivo del Estado; pero en tales casos sólo se ocupará de los asuntos que se expresen en la convocatoria respectiva."
"**Artículo 53.** Durante los recesos del Congreso, habrá una Diputación Permanente integrada por cinco diputados, que serán los cuatro que conformen la mesa directiva del Congreso de ese periodo, más un diputado designado por el Pleno, por lo menos treinta días antes de la clausura del periodo ordinario correspondiente; se instalará el mismo día de la clausura durará el tiempo de receso aun cuando haya sesiones extraordinarias. En la misma sesión en la que se designe al quinto diputado que se integrará a la Diputación Permanente, se designarán a 3 suplentes."

a los principios de legalidad y seguridad jurídica, **pero de manera destacada y adicional una vulneración al parámetro previsto en la Constitución Federal,** pues, como se expuso, el Poder Legislativo del Estado de Morelos se organiza, conforme a su propia Constitución, a través de los plazos en los que se debe sesionar y establece las reglas precisas para el caso de que el Congreso Local requiera sesionar fuera de éstos, lo cual fue inobservado sin justificación por parte del Poder Legislativo de esa entidad.

Así, a diferencia de otros asuntos en los que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado violaciones al procedimiento legislativo, considero que en el presente el problema medular no se centra en si existió un adecuado debate parlamentario o si éste se vio afectado a partir de violaciones a normativa interna, sino en la flagrante inobservancia al mandato previsto en la Constitución Local por parte del legislador y que se traduce, a su vez, en una violación al artículo 116 de la Constitución Federal.

El asunto que en esta ocasión nos ocupa no es de aquellos que se resuelve ponderando las premisas de la democracia liberal representativa, a través de calibrar si las violaciones legislativas aducidas son de tal magnitud que afectan la equidad de la deliberación parlamentaria, o si son de aquellas que, si bien existieron, no tienen un impacto significativo en ese debate así que conviene mejor superarlas bajo el principio de economía procesal (pues se repondría innecesariamente el procedimiento ya que se arribaría al mismo resultado).[6] No, en esta ocasión la cuestión es diversa, y si bien incide en la narrativa democrática y su deliberación, más bien entraña una trasgresión al artículo 116 de la Constitución Federal porque contiene violaciones que no son sólo a leyes orgánicas o procedimentales locales, sino a la Constitución Local, la cual tiene una calidad especial de acuerdo con el artículo 116 mencionado.

Si uno de los Poderes Locales de una entidad actúa en abierta transgresión a su Constitución Local, está infringiendo el artículo 116 ya mencionado, que claramente dispone: "Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la

[6] "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.". Instancia: Pleno. Novena Época. Materias: constitucional. Tesis P. XLIX/2008. Tipo: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, registro digital: 169493.

Constitución de cada uno de ellos".[7] Se trata de un **principio de orden político instruido textualmente desde nuestra máxima Norma Fundamental.**

Una actuación legislativa como la que se nos presentó en el caso concreto implicaría convalidar que el Poder de un Estado no se organice conforme a su Constitución Local, lo cual contraría el mandato del referido precepto, y generaría, además, **un efecto perverso** de que pudiera interpretarse que no importa qué ordenen las constituciones: es posible y viable desobedecerlas y considerar subsanado el daño toda vez que existió deliberación parlamentaria.

Por estas razones, considero que, al existir trasgresiones a una Constitución Local por parte de un poder de una entidad federativa, este caso es distinto al supuesto donde las violaciones procesales provienen de leyes de inferior jerarquía, y que, por tanto, permiten ponderar si las violaciones ameritan anular un proceso deliberativo o si son subsanables en aras de la economía procesal en materia legislativa.

Las reflexiones anteriores, concurrentes, son las que me llevaron a votar a favor de la propuesta, pues consideré que la inobservancia del Poder Legislativo del Estado de Morelos a su propia organización interna, de conformidad con lo que mandata su Constitución Local, es una desatención a la regularidad impuesta directamente por el artículo 116 de la Constitución Federal, una violación tan grave que tiene como efecto la invalidez del procedimiento legislativo.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 116/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 298, con número de registro digital: 29819.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de julio de 2021.

[7] El precepto agrega después una serie de principios básicos a seguir, pero además de anotarlos después de una coma, no establece que solamente esas reglas no podrán franquearse, al contrario, es expreso de que los Poderes de los Estado se organizarán acorde a sus constituciones.

# VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2021 Y SU ACUMULADA 30/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por el Poder Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las que se analizaron diversas disposiciones contenidas en las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

En este caso, las accionantes demandaron, entre otros temas, la invalidez de diversas normas que fijaban un impuesto adicional del cuatro por ciento a cargo de las personas físicas o morales, que realizaran pagos por concepto de impuestos predial y sobre traslación de dominio. La recaudación del impuesto adicional, según las normas impugnadas, estaba destinada al sostenimiento de universidades públicas del Estado de Chihuahua.[1]

El Tribunal Pleno declaró, por mayoría de ocho votos,[2] la invalidez de dichas disposiciones con base en las consideraciones expuestas en las acciones de in-

[1] De manera ejemplificativa, se precisa que las normas impugnadas tienen la estructura normativa siguiente: **Artículo [X].** Para que el Municipio de [Y] pueda cubrir los gastos previstos en su presupuesto de egresos durante el ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2021, percibirá los ingresos ordinarios y extraordinarios siguientes:
**I. IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES.**
**A) IMPUESTOS.** …
4. Sobre traslación de dominio de bienes inmuebles. Se cobrará una tasa adicional para los impuestos predial y sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, la cual se cobrará con una sobretasa del 4% aplicable al monto que deberá enterar el contribuyente por dichos impuestos. La tasa adicional se pagará en la misma forma y términos en que deban pagarse los impuestos mencionados y su rendimiento se destinará al sostenimiento de la Universidad Autónoma de Chihuahua y de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, en partes iguales, en los términos del artículo 165 Bis del Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

[2] De las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de las consideraciones, Aguilar Morales por vulnerar el principio de proporcionalidad tributaria, Piña Hernández separándose de sus consideraciones, la suscrita por consideraciones diversas (ponente), Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones. El Ministro Laynez Potisek votó en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. Ausentes: Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo por gozar de vacaciones.

constitucionalidad 46/2019,[3] 47/2019 y su acumulada 49/2019,[4] la 95/2020[5] y la 107/2020.[6] La declaratoria de invalidez se sustentó, en esencia, en que el impuesto adicional resultaba contrario al principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[7] en virtud de que gravaba los pagos de los impuestos predial y sobre traslación de dominio, lo cual no reflejaba la verdadera capacidad contributiva de los causantes.

**Motivos de la concurrencia**

Si bien coincido con la declaratoria de invalidez, considero necesario exponer las razones que me llevaron a tal conclusión, las cuales son distintas a las que se precisaron en el engrose respectivo. En mi opinión, las contribuciones denominadas "impuestos adicionales" ameritan un estudio específico y analítico atendiendo a la estructura normativa de cada una de las disposiciones impugnadas, es decir, no basta llegar a conclusiones totalitarias basadas en precedentes.

En cuanto a los precedentes, conviene precisar que el Tribunal Pleno ha invalidado en reiteradas ocasiones normas que regulan "impuestos adicionales" por violación al principio de proporcionalidad tributaria, bajo el argumento de que gravan de manera indeterminada y global, mediante la aplicación de una tasa general, la totalidad de los pagos realizados por los contribuyentes por concepto de impuestos y derechos municipales, lo cual no atiende a una manifestación económica definida, por el contrario, resulta absolutamente indeterminada.

Desde mi perspectiva, existe una diferencia sustancial entre esos precedentes y las normas analizadas en el presente caso, en tanto que las disposiciones aquí impugnadas no gravan de manera global o indeterminada un universo de

[3] Resuelta en la sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve por unanimidad de votos respecto de este tema.
[4] Resuelta en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve por unanimidad.
[5] Resuelta el veintidós de septiembre de dos mil veinte por unanimidad de votos respecto de este tema.
[6] Resuelta el trece de octubre de dos mil veinte por unanimidad.
[7] "**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos: ...
"**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

contribuciones (por ejemplo, como sí ocurría en las normas que hemos declarado inconstitucionales por establecer un impuesto sobre todos "los demás impuestos y derechos municipales").[8] En los supuestos aquí analizados el legislador delimitó la aplicación del impuesto adicional únicamente a los pagos por concepto de impuesto predial y sobre traslación de dominio,[9] por lo que no podían ser aplicados esos precedentes de manera idéntica.

En otro aspecto, el Tribunal Pleno ha establecido que no todo "impuesto adicional" o cualquiera que sea su denominación formal resulta por sí inconstitucional. El propio artículo 115 de la Constitución Política del país autoriza a los Municipios a administrar libremente su hacienda, que se compone de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones, incluyendo tasas adicionales y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.[10] Es decir, no hay un diseño legislativo formal o limitado para su establecimiento. Esto implica que, para no cancelar la posibilidad constitucional que los Municipios tienen para allegarse de recursos a través de tasas adicionales, no podemos generar conclusiones totalitarias. Considerar lo contrario, podría implicar que cualquier tasa aplicada a un impuesto distinto plenamente identificado sea inconstitucional, y ello no lo comparto.

---

[8] En la acción de inconstitucionalidad 107/2020 (Baja California), resuelta por unanimidad de votos respecto de este tema, analizamos como impuestos adicionales el de fomento deportivo y educacional que establecía lo siguiente:
"**Artículo 17.** Son sujetos de este impuesto, los contribuyentes de los demás impuestos, derechos y de créditos fiscales Municipales."
"**Artículo 18.** Este impuesto se causará a razón del 15 % sobre el monto de los demás impuestos y derechos a cargo del contribuyente."

[9] El objeto del impuesto inclusive se precisa en los párrafos 39 y 49 del engrose en los que se señala que grava los pagos de los impuestos predial y sobre traslación de dominio y no así un universo de contribuciones.

[10] "**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes: …
"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
"**a)** Percibirán las contribuciones, **incluyendo tasas adicionales,** que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
"**b)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
"**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo."

Por lo anterior, dado que no se está gravando algo indeterminado, sino contemplando tasas a impuestos locales bien identificados a la luz de la posibilidad que la Constitución Política del país les otorga a los Municipios, consideré que las contribuciones impugnadas debieron ser analizadas por sus propios méritos.

En ese sentido, considero que no estamos en el caso de gravar el universo de lo indeterminado –como ocurría en los precedentes mencionados–, puesto que el hecho de que las disposiciones impugnadas sólo graven el pago efectuado por concepto de dos impuestos en materia de propiedad y que éstos sean regulares en su causación, evidencia que el tributo adicional en cuestión atiende a la capacidad contributiva del sujeto obligado.

Una razón adicional por la que no comparto las consideraciones del proyecto consiste en que, desde mi perspectiva, el impuesto adicional analizado no vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, porque al encontrarse limitada la aplicación del tributo adicional a los impuestos predial y sobre traslación de dominio, implica que el pago de la contribución constituya una manifestación económica susceptible de tributación.

Aunado a que, en mi opinión, la medida cuestionada no impacta o trae como consecuencia el menoscabo de la economía de los contribuyentes de una manera substancial, en tanto que la base gravable del impuesto adicional lo constituye el monto del impuesto final determinado.

Sin embargo, como lo adelanté, coincido con la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, pero a partir de que condicionan el destino del tributo adicional al sostenimiento de las universidades públicas estatales, lo cual se traduce en una intromisión indebida al régimen de libre administración hacendaria municipal. Esto, siguiendo la línea jurisprudencial del Tribunal Pleno, específicamente, la controversia constitucional 14/2007,[11] en la que se declaró la invalidez de una norma similar con base en las mismas consideraciones.

Por lo antes expuesto, respetuosamente, emito el presente voto concurrente con la finalidad de evidenciar mi disidencia respecto a las consideraciones que aducen una violación al principio de proporcionalidad tributaria.

[11] Resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil siete, por mayoría de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz (ponente), Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia. En contra los Ministros Franco González Salas y Luna Ramos.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 731, con número de registro digital: 30923.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 46/2019, 107/2020, 95/2020 y 47/2019 y su acumulada 49/2019, citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas, 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas, 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y 26 de marzo de 2021 a las 10:29 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 8, Tomo I, diciembre de 2021, página 221; 4, Tomo II, agosto de 2021, página 1947 y 2, Tomo II, junio de 2021, página 1228, y Décima Época, Libro 84, Tomo I, marzo de 2021, página 11, con números de registro digital: 30287, 30015, 29845 y 29724, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de octubre de 2022.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 78/2021.

En sesiones celebradas el veintidós y el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en lo que es motivo de este voto, en contra del artículo 154 Bis del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 154 Bis. Omisiones en materia de adopción.

"Cuando el adoptante dé al menor de edad adoptado un trato distinto al que corresponde a un hijo o hija y contrario a su interés superior, o para adoptar utilice o haya utilizado documentos o certificados médicos apócrifos, o en el procedimiento de adopción no se haya ajustado a la legislación en la materia, o la información que haya otorgado resulte falsa, se le impondrá una pena de tres a seis años de prisión. Además el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima, **asimismo la autoridad**

**judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y cuidado de la autoridad correspondiente en la materia.**"

En una parte de la sentencia el Pleno de este Alto Tribunal examinó los siguientes fragmentos legislativos del precepto transcrito: "*Además el sujeto activo perderá la patria potestad y cualquier derecho que pudiese tener sobre la víctima* …" y "*asimismo la autoridad judicial que conozca del asunto pondrá al menor de edad a disposición y ciudadano de la autoridad correspondiente en la materia*".

Al respecto, se concluyó que esas porciones normativas son inconstitucionales por tres razones esenciales: a) establecen una sanción fija que no contempla el plazo durante el cual, quien cometa el delito, estará privado de los derechos familiares; b) porque no establecen parámetros mínimos y máximos para su individualización; y, c) la sanción vulnera el interés superior de las personas menores de edad al privarlas de su derecho a vivir en familia y a mantener relaciones afectivas con sus progenitores.

En relación con la primera porción normativa, en el Pleno se declaró su invalidez por unanimidad de once votos. Mientras que la invalidez de la segunda parte alcanzó una mayoría de nueve votos.[1]

Concuerdo en general con la declaratoria de invalidez y también en la razón fundamental que sustenta la sentencia y es que la norma efectivamente vulnera el interés superior de las personas menores de edad.

Pese a ello, no comparto todas las consideraciones de la ejecutoria en cuanto a la invalidez de la consecuencia jurídica relativa a que, ante la pérdida de la patria potestad, se pondrá a la persona a disposición y cuidado de una autoridad en la materia, porque no se trata de una pena ni una medida de seguridad de las previstas en las reglas diseñadas en el Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo.

En efecto, el referido ordenamiento punitivo en sus artículos 28 y 29, establece las penas y medidas de seguridad que se pueden imponer con motivo de la comisión de un delito y que ciertamente se relacionan con la esfera jurídica

[1] A favor de la invalidez votamos las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita, así como los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. En contra de la invalidez votaron la Ministra Ortiz Ahlf y el Ministro Pérez Dayán.

de la persona sentenciada. Sin embargo, dentro de dichas sanciones no se encuentra el poner a disposición de la "autoridad correspondiente" a una persona menor de edad.[2]

Por ello, contrario a lo que sostiene la sentencia de la mayoría, me parece que la norma impugnada no contiene una consecuencia jurídica que pueda justificarse como una sanción en el derecho penal. En todo caso, constituye un efecto derivado de la pérdida de la patria potestad que, para garantizar el interés superior de la persona menor de edad, debe ser atendido conforme a las reglas contenidas en materias distintas al derecho penal, como la vía civil, y que incluso puede colisionar con las disposiciones de otros ordenamientos legales aplicables a esa situación.[3]

La porción impugnada es inconstitucional porque se trata de una medida que vulnera el interés superior de las personas menores de edad, pues la patria potestad es una relación de los hijos y no sólo un derecho de los padres; por tanto, su pérdida sólo puede tener lugar cuando resulte ser la medida nece-

[2] "**Artículo 28.** Penas.
"Las penas que se pueden imponer por la comisión de un delito son:
"I. Prisión;
"II. Semilibertad;
"III. Trabajo a favor de la comunidad;
"IV. Sanciones pecuniarias;
"V. Decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito;
"VI. Suspensión de derechos, destitución e inhabilitación para el desempeño de cargos, comisiones o empleos;
"VII. Apercibimiento; y,
"VIII. Caución de no ofender."
"**Artículo 29.** Medidas de seguridad
"Las medidas de seguridad que se pueden imponer por la comisión de un delito son:
"I. Prohibición de ir a un lugar determinado u obligación de residir en él;
"II. Tratamiento en libertad de imputables;
"III. Tratamiento de inimputables;
"IV. Restricción de la comunicación; y,
"V. Tratamiento de deshabituación o desintoxicación."

[3] El artículo 16 de Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de Michoacán, establece lo siguiente:
"**Artículo 16.** Niñas, niños y adolescentes **no podrán ser separados de sus padres o de quienes ejerzan la patria potestad sobre ellos o de sus tutores, y en términos de las disposiciones aplicables de sus custodios**, **sino mediante orden de autoridad competente que así lo declare,** tomando en cuenta la opinión de niñas, niños y adolescentes, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez y atendiendo a la preservación del interés superior de la niñez."

saria, idónea y eficaz para la protección de los derechos de las infancias conforme con su interés superior y, por ello, no puede derivar de una regla general dispuesta en la norma impugnada.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 78/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 914, con número de registro digital: 30848.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 78/2020, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós se analizó por este Tribunal Pleno la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Balleza, Estado de Chihuahua, en contra de actos atribuidos al Congreso de la Unión, así como del Poder Ejecutivo Federal y dependencias subordinadas de éste.

Si bien coincido con el sentido de la decisión adoptada, disiento de algunos aspectos aprobados por la mayoría que preciso a continuación:

En primer término, concuerdo con lo establecido en el **apartado I, relativo a los "*Antecedentes*";** sin embargo, me aparto de la referencia que se hace en el párrafo trece de la sentencia, en el que se afirma que, con posterioridad a las manifestaciones del Ejecutivo Federal de cinco de febrero de dos mil veinte, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua, que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

Lo anterior es así, pues no advierto que exista evidencia o constancias específicas de las que se desprenda que, en la fecha que se menciona en el aludido párrafo, efectivamente, se iniciara la extracción del agua.

En lo concerniente al capítulo ***III. Precisión de las omisiones y actos impugnados*,** me aparto de la precisión contenida en el inciso B, en la que se atribuye al Ejecutivo Federal *la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas*

*Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca*.

Lo anterior, pues considero que en lo relativo a ese acto, no se trata de una "omisión", sino de la impugnación directa del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Ello, pues de la demanda se desprende que lo efectivamente planteado fue una "regulación deficiente" que el accionante le atribuye a la aludida disposición reglamentaria con relación a la integración de los Consejos de la Cuenca, en cuanto a que no se otorga a los Ayuntamientos voto en las decisiones de tales consejos y deja a discreción la posibilidad de que aquéllos sean convocados a las sesiones respectivas.[1]

En el capítulo ***V. Oportunidad*,** en congruencia con lo antes precisado, si el acto señalado en el apartado B consiste en la impugnación de lo establecido en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; entonces, el

[1] El precepto reglamentario en comento es del tenor siguiente:
"**Artículo 15.** Los **Consejos de Cuenca** cuyo establecimiento acuerde el Consejo Técnico de 'La Comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:
"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:
"a) El director general de 'La Comisión', quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;
"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de 'La Comisión', quien sólo contará con voz; y,
"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca.
" Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio Consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'La Comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la Cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio Consejo de Cuenca;
"II. 'La Comisión' invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca de que se trate; y,
"III. Los Consejos de Cuenca **podrán invitar a sus sesiones** a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los gobiernos estatales y de los **Ayuntamientos,** así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, **las cuales contarán sólo con voz.**
"Los miembros de los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."

cómputo respecto a la oportunidad sobre el reclamo del numeral en comento, a mi juicio resulta extemporáneo.

Ello es así, al tomar en consideración que, en términos de la fracción II, del artículo 21 de la ley de la materia, debió impugnarse dentro de los 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.

Por tanto, si el aludido numeral fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, tenemos que su expedición fue hace veinticuatro años lo que hace muy probable que el primer acto de aplicación en la esfera del Municipio actor ocurrió antes del mencionado término legal.

Así, de la revisión a publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de las que se pudiera desprender el conocimiento fehaciente por parte del Municipio actor, de que el Consejo de la Cuenca del Río Bravo (al que incumbe el interés del Municipio demandante) hubiese sesionado y, por ende, aplicado el artículo 15 del reglamento en cita, tenemos, por ejemplo, el *"Acuerdo por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de la Región Hidrológica número 24 Bravo-Conchos"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de junio de dos mil once, en las que se aprecian las sesiones que ha tenido el Consejo de la Cuenca del Río Bravo.[2] Lo que evidencia fehacientemente la extemporaneidad de la demanda para combatir el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

En lo concerniente ***al inciso A, del aludido capítulo de oportunidad*****,** si bien se aplica el criterio tradicional empleado por este Tribunal Pleno sobre la oportunidad en el reclamo de omisiones legislativas, me aparto del párrafo treinta y uno, porque considero que es innecesario exponer la segunda razón ahí expresada y que se emplea para justificar la oportunidad. En virtud de que ni la fracción I anterior, ni la reformada, del 21 de la ley de la materia, prevé un plazo para impugnar *omisiones legislativas*.

[2] En dicho considerando se hace alusión a una **reunión del aludido Consejo de la Cuenca del Río Bravo que tuvo verificativo el 4 de diciembre de 2008,** por se (sic) advierte de su parte conducente:
"…
"Que para la realización de dichos estudios técnicos se promovió la participación de los usuarios organizados en el Grupo de Seguimiento y Evaluación del **Consejo de Cuenca Río Bravo, a quien se les presentó el resultado de los mismos en la reunión celebrada el día 4 de diciembre de 2008,** en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, recibiendo sus comentarios, observaciones y propuestas; y, …"

En el ***considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia.*** La suscrita está de acuerdo en que es procedente la impugnación de la omisión legislativa (de carácter absoluto), precisada en el inciso A. Como lo sostuve con antelación, no coincido en que el acto señalado en el inciso B), se trate de una omisión y, mucho menos de una omisión susceptible de ser impugnada en controversia constitucional.

Finalmente, considero que se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional, respecto de los actos consistentes en **las *órdenes* del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.**

Lo anterior debido a que, de los antecedentes que se desprenden del asunto, se aprecia que el conflicto nace en virtud del adeudo que se generó a cargo del Estado Mexicano, a fin de reponer los faltantes en las entregas mínimas de agua proveniente de los afluentes mexicanos del Río Bravo, que correspondían a Estados Unidos de América como consecuencia del ciclo 34 del tratado de aguas internacionales suscritos entre ambos países.

En tales antecedentes, se reconoce que el Estado Mexicano quedó obligado a reponer dichos faltantes durante el ciclo 35 del referido instrumento internacional, el cual culminaba el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, por lo que se tenía hasta esa fecha para cumplir con el adeudo.

Fue en ese contexto que se tuvo por acreditado que el Ejecutivo Federal a través de la Conagua, acordó disponer del agua almacenada en distintas presas ubicadas en el Estado de Chihuahua, entre ellas, "La Boquilla", a fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales, lo que generó la inconformidad de distintos Municipios del Estado, dando lugar, entre otras, a la controversia constitucional analizada.

Sin embargo, el seis de mayo de dos mil veintiuno, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores rindieron un informe al Senado de la República a fin de dar a conocer el proceso de ejecución del referido tratado internacional.

En dicho informe, la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que el veintiuno de octubre de dos mil veinte, se firmó en Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua,

el Acta Número 325, de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos denominada "Medidas para concluir el actual ciclo de entregas de agua del Río Bravo sin faltante, para proporcionar apoyo humanitario para el abastecimiento municipal de agua de las poblaciones mexicanas, y para establecer mecanismos de cooperación futura, a fin de mejorar la predictibilidad y confiabilidad de las entregas de agua del Río Bravo a los usuarios de México y de los Estados Unidos."

Ahora, dichos compromisos denominados "Actas" de la Comisión Internacional de Límites y Aguas se encuentran reconocidos por el propio tratado de aguas internacionales en sus artículos 24 y 25.

Por tanto, en dicho instrumento se acordaron siete resoluciones. En la primera de ellas, se señaló expresamente que México concluiría sin faltante el ciclo de entregas de agua comprendido entre el veinticinco de octubre de dos mil quince y el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, mediante la transferencia a los Estados Unidos de volúmenes de agua mexicana almacenados en las presas internacionales de "La Amistad" y "Falcón".

Esto quiere decir, que la disposición de agua para el cumplimiento del referido tratado internacional se convino ya no respecto de aquella almacenada en la presa "La Bombilla", que es lo que se reclama en el presente asunto, sino de aquella almacenada en las presas internacionales ya mencionadas lo que, en mi opinión, implica que las *órdenes* reclamadas en el presente asunto y su *ejecución*, han quedado sin efectos, por lo que deben sobreseerse en términos de los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Esto queda en evidencia porque, aun y cuando en este asunto concluyéramos que son inconstitucionales las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Bombilla" a fin de dar cumplimiento con el tratado de aguas internacionales, lo cierto es que dicha determinación no tendría efecto alguno, pues como he mencionado, en términos del Acta 325 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos, dicho cumplimiento ya se acordó, la fecha para realizar las entregas ya transcurrió, y la disposición de agua se convino respecto de las diversas presas internacionales ya mencionadas. En consecuencia, a ningún fin práctico conduciría esta determinación.

Tan es así, que en la propia Acta Número 325, en su resolución segunda, se estableció que derivado de la transferencia de agua de las presas internacionales,

se corría el riesgo de que el almacenamiento mexicano fuera insuficiente para cubrir las necesidades municipales de uso urbano de las zonas a las cuales dichas presas abastecen, por lo que se acordó el potencial uso temporal de aguas estadounidenses para poder cubrir las necesidades mínimas municipales de México.

Esto en mi opinión deja en claro que los citados actos impugnados en la presente controversia constitucional, en los términos planteados por el Municipio promovente, han quedado sin efectos.

Finalmente, debo precisar que aun cuando toda esta información no se encuentra en autos, considero que puede ser invocada como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que dicha información se encuentra publicada en la Gaceta Oficial del Senado de la República correspondiente al doce de mayo de dos mil veintiuno, el cual es un medio oficial de difusión del gobierno.

Consecuentemente, no comparto que en la sentencia se hubiese abordado el estudio de fondo en lo atinente a los actos consistentes en las *órdenes* del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.

Por tanto, el fallo debió limitarse al pronunciamiento de fondo –con el que coincido– sólo con respecto a la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional, respectivo.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 78/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1603, con número de registro digital: 30814.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de septiembre de 2022.

# VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2018 Y SU ACUMULADA 107/2018, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DEL NUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

**Resolución del Tribunal Pleno.** Por unanimidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo 4 Bis A, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en su porción normativa "*desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley correspondiente, hasta su muerte*", reformada mediante Decreto Número 861, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de octubre de dos mil dieciocho.

**Voto concurrente**

Si bien comparto la inconstitucionalidad de esa norma, no comparto las consideraciones que la motivaron en el engrose.

En primer lugar, porque considero que el engrose de la sentencia no se ajustó adecuadamente a las consideraciones que sustentaron la invalidez de la norma que punía el aborto, invalidada en la acción de inconstitucionalidad 148/2017,[1] ajuste que el Pleno acordó debía realizarse en este asunto.

Pero al margen de lo anterior, no comparto ni la metodología ni la motivación de la sentencia, porque desde mi punto de vista, las razones que sustentan la inconstitucionalidad de esa norma son las siguientes:

La norma impugnada reconoce que las personas tienen derecho a la vida desde la concepción, lo que, a juicio de las impugnantes, excede la competencia legislativa del Congreso del Estado de Sinaloa y restringe indebidamente los derechos de las mujeres.

Me parece importante enfatizar que, para analizar estas cuestiones, especialmente la segunda, este Tribunal Pleno debe ser sensible a la grave situación de exclusión y sometimiento que muchas mujeres viven en nuestro país, a quienes se

[1] **Acción de inconstitucionalidad 148/2017,** bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, fallada en sesión de siete de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos.

excluye sistemáticamente del acceso igualitario a bienes básicos para tener una vida plena y digna, como la educación o la salud, especialmente cuando se relaciona con su vida sexual, y se les somete a violencia en múltiples aspectos de su vida. En este sentido, es preciso juzgar este caso con perspectiva de género.

La sentencia se sustenta en una premisa fundamental que, en mi opinión, no está justificada, y es la que determina su metodología.

Esa premisa es la interpretación de la norma impugnada en el sentido de que establece, con carácter absoluto, el derecho a la vida desde la concepción. Así se afirma, entre otros, en los párrafos 37, 95 o 97, por mencionar algunos.

A partir de esta lectura se concluye que ello implica una restricción a diversos derechos constitucionales de las mujeres, como se afirma, el derecho a interrumpir el embarazo sin interferencias, o el derecho a la dignidad, a la salud y a la autonomía.

Yo disiento de esta premisa toral.

La literalidad de la norma, en lo que interesa y me permito citar, es la siguiente:

"Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. El Estado tutela el derecho a la vida desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley correspondiente, hasta su muerte, respetando en todo momento la dignidad de las personas."

A mi juicio, no existen elementos suficientes para interpretar esta norma en el sentido en que lo hace la sentencia, es decir, como postulando un derecho absoluto a la vida.

En primer lugar, debe distinguirse entre el reconocimiento de un derecho con la forma de principio, del reconocimiento de un derecho con carácter absoluto. Lo primero no implica lo segundo, pues para que esto fuera así, sería necesario que la norma lo expresara inequívocamente, esto es, que el derecho no admite restricción alguna o una fórmula similar, de manera que el intérprete no pudiera considerar lo contrario.

Considero que la literalidad de la norma impugnada no apoya la idea de que se trata de un derecho absoluto. Su redacción es similar a la del reconocimiento de muchos otros derechos en la Constitución Federal, y esta Corte ha estimado,

siempre, que no se trata de derechos absolutos, sino de principios que, por su propia naturaleza, son susceptibles de colisionar con otras normas, caso en el cual habrá de hacerse una ponderación para determinar la prevalencia de uno sobre otro, en el caso en cuestión, sin que el resultado sea la invalidez de alguno de esos principios.

No me parece que sea obstáculo para esta interpretación, lo dicho en la exposición de motivos de la reforma de que deriva la norma impugnada, en el sentido de que ese derecho, el derecho a la vida desde la concepción, "*...debe ser reconocido y respetado por todos los miembros de la sociedad de forma incondicional*", pues, en primer lugar, como ha sido criterio también de esta Corte, la exposición de motivos no forma parte del contenido del ordenamiento ni tiene por ello carácter normativo, por lo que no da contenido a la norma efectivamente legislada. Y en segundo lugar, porque las opiniones vertidas por el legislador en el proceso legislativo no pueden prevalecer sobre el sentido literal de las normas que aprobó, además de que no vinculan al intérprete a asignarle algún sentido determinado.

En este sentido, en mi opinión, la norma impugnada que reconoce el derecho a la vida desde la concepción debe ser leída como una norma de principio, que no establece un derecho absoluto, es decir, un derecho no restringible en ningún caso, y que en todo caso habrá de ponderarse (en su aplicación legislativa, administrativa y judicial) con otras normas con las que pudiera entrar en conflicto.

Este es el sentido que debe atribuirse a la norma impugnada y por ello considero que la argumentación de la sentencia no sustenta adecuadamente la conclusión, pues el reconocimiento del derecho a la vida desde la concepción, sin carácter absoluto, no entraña, *per se*, la cancelación de los derechos de las mujeres, específicamente, el de abortar en ciertos casos.

Lo único que implicaría es que, al ponderar el derecho a la vida del *nasciturus* con los derechos de la mujer con que entre en colisión, deberá reconocerse al derecho a la vida el peso que tiene el derecho a la vida de cualquier persona, es decir, un peso mayor que si sólo fuera considerado un bien constitucionalmente tutelado. De aquí no se seguiría, según lo veo yo, que debiera prohibirse el aborto en todo caso, pues considero que a primera vista el aborto seguiría siendo admisible constitucionalmente en los casos en que en general es permisible privar de la vida a otro en el derecho penal, conforme a las causas de justificación y excluyentes de responsabilidad que serían aplicables, por ejemplo, en

el supuesto de violación o inseminación no consentida, en el aborto terapéutico y en los casos de peligro grave para la salud o la vida de la madre.

Lo que sí podría implicar, probablemente, es que cambiaría la valoración de la prohibición del aborto libre en los primeros momentos del embarazo, pues si la vida del *nasciturus* fuera un derecho, entonces tendría un peso mayor que el que tendría si sólo se le reconoce como un bien jurídicamente tutelado.

Sin embargo, si hubiera razones jurídicas, de orden constitucional, suficientes para reconocer que el *nasciturus* es una persona, titular del derecho a la vida, esos ajustes en las ponderaciones no podrían considerarse, por sí mismos, inconstitucionales.

Lo anterior revela, desde mi óptica, que el problema constitucional de la norma impugnada no radica en que establezca restricciones absolutas a los derechos de las mujeres, que no pueden ser introducidas por los Estados, sino en algo distinto, que es lo que me lleva a compartir el sentido de la sentencia, pero no sus consideraciones.

Así, voté por la inconstitucionalidad de la norma impugnada, por tres razones fundamentales: 1a. Los Estados no tienen competencia para modificar el concepto de persona para efectos del reconocimiento de la titularidad de derechos humanos, en el sistema jurídico mexicano. 2a. Suponiendo que los Estados sí tuvieran competencia, no pueden extender el alcance de un derecho de manera arbitraria o a partir de razones que no puedan ser justificadas públicamente, en el contexto de una República democrática, laica y pluralista. 3a. Porque bajo la misma suposición, la norma impugnada establece una restricción indebida a derechos reconocidos constitucionalmente, con un alcance ya determinado por esta Suprema Corte.

Expondré brevemente las razones que sustentan el sentido de mi voto.

Esta Suprema Corte ha sostenido, en una línea jurisprudencial extensa, que en el marco del Federalismo, los Estados tienen una amplia autonomía para regular todo lo concerniente a su régimen interior, siempre que lo hagan dentro de los límites que marca la Constitución Federal, pues así lo disponen los artículos 40 y 41 de ésta. Estos límites son de dos tipos. Por una parte, competenciales, pues, entre otros, en los diversos 73, 116 y 124 se distribuyen competencias entre los órdenes de gobierno para legislar en distintas materias. Y por otra, sustantivos, pues de acuerdo con el 133, la Constitución es la norma suprema a cuyos contenidos deben ceñirse las normas que emitan los Estados.

Esta Corte ha sostenido que los Estados tienen competencia para legislar en materia de derechos humanos, en las materias que no estén reservadas a la Federación o prohibidas a éstos por la propia Carta Magna, siempre que sea para ampliar el alcance de los derechos humanos contenidos en ésta, o para reconocer nuevos derechos que sean congruentes con la misma, a condición de que, en ambos casos, ese reconocimiento no implique afectar a los derechos reconocidos por la Constitución Federal, ya sea restringiéndolos, ya adulterando su contenido. Este criterio, que yo suscribo, se ha reiterado, entre otros muchos precedentes, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 cuando se revisó la parte no electoral de la impugnación de la Constitución de la CDMX, así como en distintos precedentes de la Primera Sala, algunos en los que yo he sido ponente, como el amparo en revisión 750/2015.

Ahora bien, considero que la norma impugnada no está ampliando el alcance del derecho a la vida, como pudiera parecer a primera vista, sino algo de mucho mayor calado constitucional que es alterar un concepto esencial y fundacional de la Constitución, y en esa medida, intangible para los Estados, pues de lo contrario se trastocarían los fundamentos mismos del Pacto Federal. Este concepto jurídico constitucional es el de persona como centro de imputación de derechos fundamentales, cualesquiera que éstos sean, y cualquiera que sea su alcance, es decir, el concepto que permite adscribir la titularidad de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, a determinados individuos.

Aunque la Constitución no establece una definición como tal, del concepto de persona para efectos constitucionales, es decir, del concepto que permite adscribir la titularidad de los derechos humanos a determinados individuos, lo cierto es que la Carta Magna sí tiene una regulación específica del mismo a partir de la relación sistemática entre varias de sus normas. En efecto, la Constitución es consistente al referirse a personas como los individuos a partir de su nacimiento, es decir, a partir de que adquieren las capacidades para ejercer los derechos, pues cuando se refiere a los no nacidos, usa un concepto distinto, que es el de producto de la concepción. Así se sigue, por ejemplo, del artículo 30 constitucional que atribuye la nacionalidad mexicana a partir del momento del nacimiento, o de los demás artículos constitucionales en que se alude a las personas asumiendo que tienen la capacidad para ejercer los derechos que se les reconocen, lo que acontece una vez nacidas. Y en cambio, cuando la Constitución se refiere a los individuos no nacidos, no usa el concepto de persona, sino el de producto de la concepción, como se advierte del artículo 123, apartado A, fracción XV.

De aquí se sigue, en mi opinión, que la Constitución no reconoce personalidad jurídica, es decir, la aptitud para ser titular de los derechos humanos reconocidos en la misma, sino a los individuos a partir de su nacimiento. Lo anterior no implica, sin embargo, que los individuos concebidos, pero no nacidos, carezcan de protección constitucional. Pues como lo sostuve al votar la acción de inconstitucionalidad 148/2017, el *nasciturus* es un bien constitucional que el Estado tiene el deber de proteger, con gradual intensidad, desde que es concebido hasta el momento de su nacimiento. Esta tutela se puede fundamentar a partir del deber constitucional de proteger al producto de la concepción, previsto en el artículo 123, apartado A, fracción XV, e implícitamente en el derecho a la salud reproductiva, que conlleva el deber del Estado de proteger a la mujer durante el embarazo y al producto del mismo, para llevarlo, por regla general, a su término.

Esta interpretación, por otra parte, no sólo no se opone al artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que toda persona tiene derecho a la vida y está protegido, en general, desde la concepción, sino que es congruente con la interpretación que de esta disposición han hecho esta Suprema Corte en precedentes lo mismo que los órganos del sistema interamericano, tanto la Comisión como la Corte, en la resolución "*Baby Boy*" y el caso "Artavia Murillo y otros Vs. Costa Rica", respectivamente, en el sentido de que la cláusula "en general" no implica una obligación de los Estados Partes de reconocer al *nasciturus* el estatus de persona constitucional ni el derecho a la vida, sino solamente el de considerarlo un bien tutelado por la Convención, respecto del cual existe un deber objetivo de protección por parte de los Estados, protección que es gradual e incremental a medida que progresa el embarazo y que, en ese mismo sentido, debe tenerse en cuenta cuando entre en conflicto con derechos de las mujeres. Máxime que, al respecto, el Estado Mexicano hizo una declaración interpretativa en el mismo sentido.

De lo anterior se sigue, desde mi punto de vista, que la Constitución Mexicana sí establece una regulación positiva específica del concepto de persona, que si bien no define, sí le dota de contornos precisos a partir de la relación sistemática de sus normas. Este concepto es esencial y fundacional a la Constitución y al Pacto Federal, en el sentido de que permite adscribir a determinados individuos los derechos humanos reconocidos por la Constitución, que es uno de los cimientos que constituyen la esencia y el sentido de una República democrática. La modificación de este concepto no implica la ampliación de un derecho humano o el reconocimiento de uno nuevo, sino la alteración de la

base misma para determinar quiénes son sus titulares según la Constitución Federal. Por este motivo, ese concepto no es disponible para los Estados, ya que si así fuera, se adulteraría sin duda la esencia de la Constitución.

Este razonamiento, desde mi punto de vista, justifica por sí mismo declarar inconstitucional esa norma y determina por sí mismo el sentido y las razones de mi voto, al pretender variar un concepto esencial e intangible sobre el que se asienta la Constitución y el Pacto Federal, para lo que los Estados, carecen de competencia.

Sin embargo, quisiera agregar dos consideraciones adicionales que también justifican el sentido de mi voto, incluso si en el caso de que la norma impugnada no modificara, como lo hace, ese concepto constitucional, sino solamente ampliara la extensión del derecho a la vida.

La primera razón que también me llevaría a votar por la inconstitucionalidad en ese supuesto, es que si bien los Estados pueden ampliar la tutela de un derecho humano reconocido por la Constitución Federal, o reconocer un nuevo derecho, siempre y cuando ello sea compatible con ésta, ese reconocimiento no puede ser arbitrario, es decir, no puede sustentarse en razones que no puedan ser justificadas públicamente, y compartidas en el marco de una deliberación propia de una República democrática, laica y pluralista.

En efecto, debemos tener en cuenta el hecho del pluralismo. México no es una sociedad cerrada, uniforme social, cultural e ideológicamente. Por el contrario, es un hecho notorio que nuestro país está formado por personas con culturas, cosmovisiones, creencias e ideologías muy diversas y, a menudo, incompatibles. Personas que, sin embargo, comparten un marco común que es la Constitución, dentro del cual desarrollan sus vidas con igual consideración y respeto.

Nuestro país es también una República democrática de carácter laico, como lo establece el artículo 40 constitucional, lo que implica que la deliberación acerca del alcance de los derechos humanos debe respetar los principios de una democracia deliberativa y el carácter laico del Estado, es decir, que las razones por las cuales pueden moldearse los derechos humanos tienen que pertenecer a una racionalidad pública, secular, que pueda ser compartida por personas con creencias, ideologías y culturas muy diversas.

Ahora bien, como esta Corte ya puso de manifiesto al menos desde la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, el debate en torno

al momento en que empieza la vida humana es sumamente controvertido, tanto socialmente, como en la filosofía, la ética, la ciencia, o el derecho, y sobre el mismo, existen una pluralidad de concepciones y puntos de vista en torno a los que, hasta el momento, no hay, ni de lejos, unanimidad, por lo que no corresponde a este Alto Tribunal zanjarlo en una de sus sentencias.

Como pone de manifiesto la sentencia, del proceso legislativo se advierte que el legislador local que emitió la norma impugnada, pretendió incorporar una cierta concepción acerca del inicio de la vida, y a pesar de que no se vislumbre con claridad el trasfondo ideológico de esa concepción, al hacerlo así, es claro que, desde mi óptica, transgredió los principios de una República democrática, laica y pluralista, ya que pretende imponer a través del derecho una cierta concepción sobre el inicio de la vida, respecto de la cual, no hay consenso alguno en la sociedad, ni en la filosofía, la moral, la ciencia o el derecho mismo, lo que daría fundamento para declararla inconstitucional.

La segunda razón por la que sería también inconstitucional, suponiendo que la norma no trastocara el concepto constitucional de persona, como lo hace, es que el reconocimiento de un derecho a la vida desde la concepción, es incompatible con derechos constitucionales expresamente reconocidos así como con el alcance que esta Corte les ha atribuido en sus precedentes.

En efecto, el artículo 4o. constitucional consagra los derechos a la libertad reproductiva y a la salud sexual, lo que implica, por lo menos, varios derechos protegidos constitucionalmente, como el derecho a decidir de manera libre y responsable cuándo reproducirse, así como el número y espaciamiento de los hijos, uno de cuyos aspectos es el acceso oportuno a métodos de anticoncepción, tanto preventivos como de emergencia. Otro derecho constitucional tutelado es el de acceder a tratamientos de fertilidad y reproducción asistida. Ambos derechos han sido reconocidos por esta Corte en distintos precedentes, entre otros, los que originaron las tesis: 1a. LXXVI/2018 (10a.), de rubro: "DERECHO A LA REPRODUCCIÓN ASISTIDA. FORMA PARTE DEL DERECHO A DECIDIR DE MANERA LIBRE, RESPONSABLE E INFORMADA, SOBRE EL NÚMERO Y EL ESPACIAMIENTO DE SUS HIJOS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", o la tesis: 2a. CXXXVII/2016 (10a.), de rubro: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL DEBER ESTATAL DE PRESTAR ASESORÍA, ORIENTACIÓN SEXUAL Y GARANTIZAR EL ACCESO A MÉTODOS

ANTICONCEPTIVOS, DEBE ATENDER A LA TRAYECTORIA VITAL DE LOS MENORES DE EDAD."

Ahora bien, es un hecho notorio, por pertenecer al conocimiento común, que existen métodos anticonceptivos que no evitan la concepción, es decir, la unión de las células germinales, sino su implantación en el útero. El uso de estos métodos anticonceptivos, tutelados constitucionalmente, sería incompatible con el reconocimiento de un derecho a la vida desde la concepción, pues ello implicaría restringir el acceso a métodos anticonceptivos ante el temor de ser acusado de la privación de la vida de otra persona y enfrentar consecuencias penales, lo que redundaría desproporcionadamente en perjuicio de la autonomía de las mujeres.

Y lo mismo puede decirse de los métodos de reproducción asistida, ya que es notorio que éstos implican, a menudo, la pérdida de óvulos fecundados ya sea porque no lograron implantarse, ya porque resultaron sobrantes de algún tratamiento, pues, de nuevo, el reconocimiento del derecho a la vida desde la concepción restringiría el acceso a ese derecho, ya que inhibiría su ejercicio ante el temor de ser acusado de privar de la vida a otra persona y enfrentar sanciones penales.

Por estas razones, yo voté a favor de la inconstitucionalidad de la porción impugnada, pero por consideraciones distintas.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 106/2018 y su acumulada 107/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 1074, con número de registro digital: 30924.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de octubre de 2022.

Las tesis aisladas 1a. LXXVI/2018 (10a.) y 2a. CXXXVII/2016 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de junio de 2018 a las 10:28 horas y 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libros 55, Tomo II, junio de 2018, página 957 y 38, Tomo I, enero de 2017, página 791, con números de registro digital: 2017232 y 2013383, respectivamente.

# VOTO CONCURRENTE QUE FORMULAN EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK Y LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 78/2020.

**1.** Para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el promovente. Éste ha sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno.[1] Sin embargo, el veinticinco de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 78/2020, que el Congreso de la Unión había sido omiso en expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce. En consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

**2.** Quienes suscribimos este voto coincidimos tanto con tener por acreditada la omisión legislativa como con ordenar al Congreso de la Unión que la subsane. No obstante, respetuosamente, estimamos que las consideraciones esgrimidas en la sentencia por sí solas resultan insuficientes para tomar esa determinación.

## I. Antecedentes

**3.** El Municipio de Balleza, Estado de Chihuahua, con motivo de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el tratado de aguas internacionales"), impugnó por vía de la controversia constitucional la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.

**4.** El Municipio actor alegó, en primer lugar, que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas. Sostuvo que la inacción del Congreso de la Unión transgredía, por un

[1] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de dos mil uno, página 875.

lado, su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el artículo 4o. constitucional y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el diverso 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. En segundo lugar, el Municipio invocó una violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

**II. Razones de la mayoría**

**5.** El Tribunal Pleno consideró que en esta parte del estudio de fondo el asunto debía limitarse a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (párr. 59). Después de llevar a cabo ese análisis, el Pleno tuvo por acreditada la omisión legislativa impugnada, pues en la Constitución Federal había un plazo perentorio que ya se había rebasado por más de ocho años, sin que se hubiera expedido la normativa correspondiente y sin que mediara justificación alguna (párrs. 60 a 73 de la sentencia).

**6.** La Suprema Corte consideró que la simple existencia de la omisión era suficiente para estimar fundado el primero de los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor y –sin abordar alguna otra cuestión o planteamiento de la demanda en relación con esa omisión– ordenar al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente. Lo señaló en los siguientes términos:

"74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

"75. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que la Suprema Corte declare la inconstitucionalidad de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión

emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce."

**III. Motivos del disenso**

**7.** Por una parte, no compartimos que la mera existencia de la omisión legislativa sea suficiente para estimar fundado el concepto de invalidez del Municipio actor ni, por consiguiente, para ordenar emitir la legislación correspondiente. Contra lo que se sostiene en la sentencia, del hecho que el Congreso de la Unión haya omitido indebidamente expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce no se sigue que automáticamente se cause una afectación al ámbito competencial u orgánico-institucional que la Constitución Federal reconoce a favor del promovente.

**8.** El Tribunal Pleno ha explicado en múltiples ocasiones que, para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de este medio de control constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el actor.[2] A diferencia de lo que sucede en un medio de impugnación abstracto u objetivo como la acción de inconstitucionalidad, donde se puede declarar la invalidez de una norma general incluso ante la ausencia de conceptos de invalidez,[3] en una controversia constitucional simplemente no es posible declarar la inconstitucionalidad de omisiones, normas o actos que no afecten el interés legítimo de la parte que promueve.[4]

**9.** Esto hacía necesario esclarecer también –como se proponía en el proyecto original– si la omisión legislativa acreditada en el presente asunto efectivamente incidía de manera negativa en el ámbito de atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas. Dilucidar esta cuestión ciertamente era más complejo que determinar la existencia de la omisión. Sin embargo, representaba la única manera válida de justificar la decisión de ordenar al Congreso

[2] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno, citada en *supra* nota 1.
[3] Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 96/2006, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1157.
[4] Véase la razón esencial de la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 71/2000, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 965.

de la Unión, expedir la Ley General de Aguas en un medio de impugnación como éste.

**10.** Obviar la afectación al actor a partir de que quede acreditada la omisión, por el contrario, desnaturaliza la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad. Le da a este medio de impugnación alcances y efectos que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, sólo corresponden a las acciones de inconstitucionalidad.

**11.** En esta tesitura, consideramos que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas sí afecta negativamente las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor. Sin embargo, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, nuestra razón para llegar a esa conclusión es que dicha omisión desemboca en la aplicación de un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del Municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4o. de la Constitución Federal.

**12.** Toda vez que la participación municipal en este rubro actualmente está limitada a su intervención en los Consejos de Cuenca y, en términos del artículo 13 Bis 2, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada Municipio como nivel de gobierno en un Consejo de Cuenca, depende por completo del Estado de la República al que dicho Municipio pertenezca, la intervención del Municipio actor en tales deliberaciones es inequitativa frente a otros Municipios con los que comparte los recursos hídricos. La representación municipal así definida no contempla que cada entidad federativa pueda tener más o menos Municipios participando de los recursos hídricos de una sola cuenca ni, por consiguiente, que los Municipios involucrados tengan mayor o menor necesidad de esas aguas.

**13.** La participación municipal por entidad federativa que prevé la Ley de Aguas Nacionales para los Consejos de Cuenca desemboca en una suerte de depreciación del voto de los Municipios que integran los Estados de la República con más Municipios participando en una cuenca y, por consiguiente, una sobrerrepresentación indebida para los Municipios de aquellos Estados cuya participación en la cuenca sea menor. Para comprobar lo anterior basta con echar un vistazo a la participación municipal en el Consejo de Cuenca del Río Bravo. En dicho órgano tan sólo tres Municipios del Estado de Durango tienen exactamente el mismo peso decisorio que los cincuenta y siete Municipios del

Estado de Chihuahua y que los cuarenta y cuatro Municipios de Nuevo León que participan en esa cuenca hidrológica.[5]

**14.** La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Municipio actor de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los Consejos de Cuenca inciden de manera significativa en los mecanismos específicos a través de los cuales los Municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.

[5] **Artículo 16.** En términos de los artículos 13 Bis y 13 Bis 2 de la LAN, el Consejo deberá considerar en su estructura, la participación proporcional de vocales representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de vocales representantes de usuarios, organizaciones de la sociedad y academia de acuerdo a la siguiente distribución:

| Integrantes | Cantidad | Porcentaje |
|---|---|---|
| Presidente | 1 | 2 % |
| Secretario Técnico | 1 | 2 % |
| Vocales Federales*<br>Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y Sader | 7 | 12 % |
| Vocales Estatales<br>Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas | 5 | 9 % |
| Vocales municipales<br>Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas | 5 | 9 % |
| Vocales usuarios | 27 | 50 % |
| Vocales de organizaciones no gubernamentales | 4 | 7 % |
| Sector académico (vocales / invitados permanentes) ** | 5 | 9 % |
| Totales | 55 | 100 % |

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

**15.** Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Cuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la Nación a los Municipios, dependen en un grado muy importante de los procesos decisorios que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.

**16.** Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del Municipio actor porque, obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisorios de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender completamente el acceso del Municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por tanto, que la omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.

**17.** Sin embargo, esto también demuestra por qué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas que excluyen indebidamente la participación municipal en la gestión de los recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los Municipios del Estado de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno del Estado de Durango, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en el Consejo de Cuenca del Río Bravo frente al voto de los Municipios de los demás Estados.

**18.** En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al Municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promovente en su escrito de demanda.

**19.** Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como hizo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 201/2020**,[6] analizar también tales planteamientos del Municipio actor.

**20.** Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez.[7]

**21.** No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el Municipio actor.

**22.** A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho Municipio al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el Municipio actor invocar también violaciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

---

[6] Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, párr. 41.

[7] Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 100/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 37/2004, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863.

**23.** Como es bien sabido, a través de la denominada "Reforma con y para el Poder Judicial", se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica. La mayoría ha dejado ir una gran oportunidad para que la Suprema Corte cumpla con su rol de tribunal constitucional.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 78/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1603, con número de registro digital: 30814.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de septiembre de 2022.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULAN LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y EL SEÑOR MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2018 Y SU ACUMULADA 107/2018.

1. En las presentes acciones de inconstitucionalidad, el Tribunal Pleno resolvió **declarar la invalidez** del artículo 4 Bis A, fracción I, en la porción normativa "desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley correspondiente, hasta su muerte", de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, reformado mediante el Decreto Número 861, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de octubre de dos mil dieciocho, por la existencia de **dos violaciones destacadas,** a saber:

- El Congreso Estatal **excedió su competencia** al establecer que la Constitución Local protege la vida desde la concepción porque, como se ha determinado en diversos precedentes, la noción de persona como sujeto de protección de derechos humanos y el momento en que inicia la vida humana no pueden determinarse en las entidades federativas, ya que el entendimiento de estos conceptos corresponde a la Federación; de ahí que el legislador de Sinaloa indebidamente introdujo una cláusula constitucional que adopta una cierta definición de persona otorgando esta calidad al producto de la concepción desde su inicio.

- El Congreso Estatal, al proteger la vida desde la concepción, **genera un riesgo restrictivo a los derechos constitucional y convencionalmente protegidos de las mujeres y de las personas gestantes,** específicamente los derechos a la autonomía reproductiva, a la salud, a la vida digna y a construir un proyecto de vida y a la no discriminación, para lo cual se retoman los argumentos y consideraciones esgrimidas por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 148/2017.

2. Coincidimos únicamente con las consideraciones que sostienen la primera violación detectada –incompetencia del Congreso Local–, y nos apartamos del segundo vicio –transgresión a los derechos de las mujeres y las personas gestantes– como sustento de la declaración de invalidez en este asunto.

3. En el caso, lo que se cuestiona es una disposición de la Constitución Política del Estado de Sinaloa que regula el derecho humano a la vida, específicamente tutelándolo desde el momento en que un individuo es concebido y hasta su muerte, y respetando en todo momento su dignidad como persona.

4. El artículo 1o. de la Constitución Federal dispone que "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece", de donde se infiere que corresponde a la Federación, a través de su Constituyente Permanente, dar vigencia a los derechos humanos reconocidos en el territorio de la República.

5. Al respecto, es de destacarse que la propia Ley Fundamental, en su artículo 122, apartado A, fracción I, párrafo segundo, dispone un tratamiento de especificidad para la Ciudad de México, al indicar que su Constitución Política "establecerá las normas y garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución"; con base en lo cual la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México puede regular ciertos aspectos de los derechos humanos, desde luego, siempre de manera que no se desconozca, restrinja o se oponga al texto de nuestra Carta Magna.

6. Empero, este mandato no se replica en ninguna parte del artículo 115 de la Constitución Federal ni en los subsiguientes que regulan la conformación y organización de las entidades federativas y sus Constituciones Locales.

7. Así, tomando en consideración que el parámetro referencial de los derechos humanos se encuentra en la Ley Fundamental y en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, no es viable definir aspectos novedosos que no tienen una protección como la que se otorga en nuestra Carta Magna a partir de Constituciones Locales, pues ello generaría diferencias injustificadas entre habitantes de una entidad federativa y las restantes y, más aún, que pudieran restringir prerrogativas concebidas por el Constituyente Permanente.

8. Además, el Tribunal Pleno, al fallar la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (en las que retomó las consideraciones sostenidas en las diversas acciones de inconstitucionalidad 75/2015, 84/2015 y 87/2015), delimitó la competencia de las entidades federativas y estableció que las Legislaturas Locales carecen de competencia para establecer definiciones de derechos humanos que son reconocidos en la Norma Suprema, ya que al derivar del orden constitucional el contenido y alcance de esos derechos, su descripción no resulta disponible para las entidades federativas pues, de lo contrario, se desnaturalizaría su función normativa, jerárquica y universal de contenido superior respecto del resto de las normas del orden jurídico.

9. Esto es, dado el carácter universal de los derechos humanos, corresponde en exclusiva al Constituyente Permanente delimitar su núcleo fundamental y alcance, de manera que su protección se aplique uniformemente en todo el país, por lo que no puede permitirse a los Congresos Locales definir al ámbito e incidencia de esos derechos, ya que eso violentaría el artículo 1o. de la Constitución Federal.

10. En esa virtud, es claro que el derecho a la vida debe quedar concebido en los términos que se deducen de la Ley Fundamental y de los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, por lo que el Congreso del Estado de Sinaloa se excedió en sus facultades al establecer una diferente concepción de ese derecho incidiendo en su contenido, pues precisó a partir de y hasta cuándo se protege la vida.

11. Bajo esta perspectiva es que coincidimos en el pronunciamiento de invalidez del artículo 4 Bis A, fracción I, en la porción normativa "desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la Ley correspondiente, hasta su muerte", de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, **pero estricta y exclusivamente por este aspecto competencial, prescindiendo del estudio de la violación de fondo a derechos humanos.**

12. En efecto, es práctica jurisprudencial constante de éste y de todos los tribunales de este país que, una vez confirmado un vicio de competencia, por su carácter preferente, inhibe cualquier otra consideración sobre el contenido de la norma o acto que se produjo con ese defecto.

13. Ciertamente, adquiere relevancia que la incompetencia de una autoridad implica un pronunciamiento en cuanto a que carece de atribuciones para actuar de una determinada manera –como un requisito esencial para la validez jurídica del acto– y, por tanto, no se trata meramente de un vicio formal subsanable como lo sería la simple ausencia de fundamentación competencial; siendo que, conforme a la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el acto de autoridad incompetente no puede producir ningún efecto jurídico, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido.

14. En esa tesitura, por congruencia, si este Tribunal Pleno concluyó que, en la especie, hay invalidez de la porción normativa impugnada por incompetencia de la autoridad que la emitió –ya que el Congreso Local no puede legislar en el sentido en que lo hizo–, no es factible estudiar su contenido en cuanto al fondo porque de antemano tenemos claro que hubo incompetencia en su producción; sobre todo porque el vicio de incompetencia es de tal entidad que basta para que prevalezca su invalidez y para que no pueda emitirse en el Estado de Sinaloa disposición jurídica alguna que replique lo que dicha porción normativa establecía.

15. Una tendencia que vincule a que una declaración de invalidez de un precepto por la incompetencia de la autoridad que lo emitió pueda o deba sustentarse, además, en el estudio del respectivo contenido normativo, implica una práctica innecesaria y ociosa, pues la falta de atribuciones de la autoridad normativa basta para que se configure una insubsistencia total, máxime si, como en el caso, no existe contexto alguno en el que una entidad federativa pueda regular o dimensionar derechos humanos.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 106/2018 y su acumulada 107/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2022 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 1074, con número de registro digital: 30924.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de octubre de 2022.

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 11/2018.

En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Municipio de Santa Catarina, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (en adelante "Ley de Asentamientos Humanos" o "ley local reclamada") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría reconoció la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada.[1] Se estimó que la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de los particulares no incide en el ámbito de competencia municipal, puesto que se encuentra en el ámbito de libertad de configuración de las entidades federativas, de acuerdo con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general en la materia.

Por otro lado, la mayoría reconoció la validez del artículo 210, párrafos octavo[2] y décimo.[3] Se consideró que dicha exigencia resulta constitucional, puesto que el Congreso Local estableció las previsiones necesarias para cumplir con acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos. Lo anterior no representa una afectación o restricción a las facultades del Gobierno Municipal. Por lo que hace al párrafo décimo del artículo 210,

[1] Considerando 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".

[2] Considerando décimo séptimo "impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria", apartado A "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales violan la competencia del Municipio en la medida en que restringen 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)".

[3] Considerando décimo séptimo "impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria", apartado 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)".

el Tribunal Pleno determinó que su constitucionalidad deriva de que el área libre complementaria establecida únicamente se prevé con motivo de densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones. Esto implica, según el mismo razonamiento, que el desarrollo de obras e infraestructura se realiza dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, sin abarcar nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación.

Asimismo, el Pleno invalidó los párrafos cuarto y sexto, en las porciones normativas "y lagunas", del artículo 210 y la porción normativa "laguna" del artículo 250, párrafo segundo, fracción I, de la ley reclamada.[4] El Pleno concluyó que lo anterior resulta inconstitucional, ya que la regulación de las lagunas escapa del marco previsto en la ley general y se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, siendo las lagunas una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas en relación con el promedio del fraccionamiento del conjunto urbano.

A continuación, precisaré los motivos por los que me aparto de estas conclusiones de la sentencia. Específicamente, mi voto es: (I) en contra del reconocimiento de validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada; (II) en contra y por la invalidez de todo el artículo 210 y no sólo algunos párrafos; y, (III) en contra y por la validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas".

**I. Invalidez de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada**

Los preceptos hacen referencia a distintos trámites que tiene a su cargo el Municipio. El artículo 259 señala el plazo para que el Municipio dé respuesta a trámites relativos a los permisos de fraccionamientos y urbanización de uso de suelo.[5]

[4] Considerando décimo séptimo "impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria", apartado 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)".

[5] "**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;

El artículo 305 establece el plazo para que el Municipio responda a las solicitudes de autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones.[6] El artículo 309, por último, prescribe los plazos para otorgar los permisos, factibilidades o licencias de construcción y de edificación de acuerdo con los planes y programas de desarrollo urbano aplicables y al reglamento municipal de construcción.[7]

"**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."

[6] "**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."

[7] "**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;

Estimo que los preceptos contravienen el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal el cual faculta a los Municipios para emitir disposiciones con la finalidad de reglamentar los servicios, funciones y facultades a su cargo.

Asimismo, que transgreden la fracción V del artículo 115 constitucional, que establece que los Municipios expedirán la reglamentación para cumplir con los propósitos del diverso 27 de la Carta Magna. Estos preceptos reconocen la competencia municipal para regular, controlar y administrar el programa de desarrollo urbano de distintos usos de suelo. En ese sentido, considero que los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada son inválidos bajo la lógica de que la materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial es concurrente. Si bien la legislación debe articular la política de la materia, no puede vaciar de contenido las facultades constitucionales de los Municipios.

Los numerales en cita no solamente crean y detallan las exigencias de los trámites, sino que establecen el plazo y la vigencia en que deben ser emitidos y los requisitos que las personas ciudadanas deben cumplir para obtenerlos. Así, las disposiciones imponen condiciones que los Municipios tienen la atribución de decidir y, por tanto, vacían de contenido su facultad para establecer y detallar los lineamientos de los trámites a su cargo en los reglamentos de zonificación y uso de suelo respectivos.

Con lo anterior, no ignoro que los reglamentos municipales deberán ajustarse a los programas de desarrollo urbano estatales o federales. Lo que es inadmisible es que la entidad federativa establezca lineamientos que, más allá de ser mandatos de optimización, conviertan al Municipio en un mero ejecutor de las facultades que constitucionalmente se le conceden.

**II. Invalidez del artículo 210 de la ley local impugnada**

Estimo que el artículo 210 es inconstitucional en su totalidad.[8] En mi concepto, la inconstitucionalidad del precepto reclamado se debe a que establece de

"**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."

[8] "**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:

manera detallada sin dejar campo para que el Municipio establezca y defina las características del crecimiento urbano. Por ejemplo, el precepto detalla los

"**I.** Fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 % -diecisiete- por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.
"El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; de lo anterior, un 30 % –treinta– por ciento en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4 –cuatro– metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, y hasta un 30 % –treinta– por ciento de lo anterior en jardines menores, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.
"El otro 40 % –cuarenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público de nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.
"En los fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata de más de 50 –cincuenta– viviendas, las áreas de cesión deberán ser polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros.
"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;
"**II.** Fraccionamientos habitacionales multifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.
"El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; el otro 40 % –cuarenta– por ciento deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.
"El 30 % de suelo cedido en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4 –cuatro– metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.
"En conjuntos urbanos multifamiliares de urbanización inmediata de más de 50 –cincuenta– viviendas, se procurará que las áreas de cesión sean de polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros cuadrados.
"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;
"**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;
"**V.** Fraccionamientos campestres, agropecuarios, recreativos y turísticos: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible; dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, áreas recreativa (sic), y similares;
"**VI.** Conjuntos urbanos habitacionales unifamiliares: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por lote privativo o por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.
"El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40 % –cuarenta– por ciento podrá destinarse para la construcción del

destinos de las áreas cedidas y el porcentaje mínimo y máximo de las urbanizaciones que deben ceder los particulares. Al no tratarse de principios generales, el precepto vulnera la autonomía municipal.

---

equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;
"**VII**. Conjuntos urbanos habitacionales multifamiliares: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.
"El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40 % –cuarenta– por ciento el Municipio podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;
"**VIII.** Conjuntos urbanos no habitacionales, el 7 % –siete– por ciento del área que resulte de restar a la superficie total del polígono a desarrollar, el área de las vialidades públicas y privadas, así como las áreas de afectación;
"**IX.** Fraccionamientos funerarios o cementerios: el 15 % –quince– por ciento del área total del predio a desarrollar;
"**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;
"**XI.** Los usos complementarios no habitacionales cederán el 7 % –siete– por ciento del área vendible correspondiente, sin considerar las afectaciones correspondientes; y,
"**XII.** Conjuntos urbanos mixtos: cederán en forma proporcional el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible, o 22 –veintidós– metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.
"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.

Asimismo, la ley ordena al Municipio, de manera detallada, los destinos de los predios cedidos. En este sentido, el destino de los predios debe responder a las necesidades de cada Municipio, las cuales no son homogéneas. En cambio, la ley estatal fija el contenido concreto de estos parámetros y no se limita a establecer parámetros transversales generales. Además, señala que éstos serán imprescriptibles e inalienables, elemento que trasciende las facultades de las entidades federativas en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, puesto que no deja margen de maniobra

"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.
"Salvo las excepciones previstas de manera expresa en la ley, las áreas de cesión serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, no estarán sujetas a acción reivindicatoria, no podrán ser cubiertas en efectivo, no podrán ser objeto de enajenación o gravamen y sólo podrán utilizarse para los fines descritos en este artículo, y dependiendo el tipo de fraccionamiento de que se trate, por lo que no se deberá cambiar su destino, salvo cuando sea necesario realizar afectaciones con fines de utilidad pública, en cuyo caso la autoridad municipal deberá contar con el acuerdo respectivo del Cabildo, aprobado cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes.
"Cuando el Municipio pretenda otorgar alguna concesión sobre áreas para su uso, aprovechamiento o explotación a particulares o instituciones de derecho público o privado, además de lo establecido en el párrafo que antecede, será necesario contar con la aprobación del Congreso del Estado. Las áreas de cesión de fraccionamientos industriales podrán ser enajenadas o permutadas por los Municipios para el fin que resulte de mayor beneficio para el propio Municipio y sus habitantes, sin el requisito de aprobación del Congreso del Estado.
"Las áreas municipales que no provengan de las cesiones enumeradas por este artículo y que pretendan ser enajenadas, el Municipio podrá realizar dicha enajenación en la plena autonomía que le confiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
"Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas en el presente artículo que cedan gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público parte de su inmueble, tendrán derecho conforme a las disposiciones fiscales federales aplicables, a acreditar el impuesto al valor agregado proporcional al porcentaje del área cedida."

para que, atendiendo a las circunstancias específicas de cada uno, los Municipios ejerzan sus atribuciones en materia de desarrollo territorial y urbano.

**III. Validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la ley local**

El artículo 250, fracción I,[9] pertenece al mismo sistema normativo que el diverso 210. En mi concepto, de haberse declarado la invalidez del último precepto –como he argumentado ya– también debió de haberse invalidado el numeral 250 por extensión. Sin embargo, obligado por la mayoría, considero que la porción normativa "lagunas" del artículo 250, fracción I, es válida. En primer lugar, estimo que las lagunas podrían ser consideradas como áreas verdes que constituyen zonas de esparcimiento conforme a los artículos 74 y 75 de la ley general en la materia. Asimismo, en segundo lugar, considero que el hecho de que el Municipio pueda destinar hasta el setenta por ciento (70 %) de las áreas verdes a lagunas, de ninguna manera implica que las áreas de cesión municipal sean zonas inundables o de riesgo o que presenten condiciones topográficas más complicadas. Esto es así, en mi concepto, porque de forma previa a determinar el destino específico de estas áreas verdes, las autoridades deben cerciorarse de que se cumplen los requisitos que prevé el artículo 76 de la ley general[10] para que sean susceptibles de constituir áreas de cesión. De acuerdo con este precepto las zonas inundables o de riesgos no pueden ser cedidas al Municipio. Por ello, la porción normativa "lagunas" resulta válida pues debe ser entendida como un cuerpo de agua que no constituye una zona de riesgo.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 11/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el

[9] "**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; ..."

[10] "**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."

*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 1603, con número de registro digital: 30951.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de octubre de 2022.

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2018.

En sesión de once febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (en adelante "Ley de Asentamientos Humanos" o "ley local reclamada") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría reconoció la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la ley reclamada.[1] Se estimó que la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de los particulares no incide en el ámbito de competencia municipal, puesto que se encuentra en el ámbito de libertad de configuración de las entidades federativas, de acuerdo con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general en la materia.

Por otro lado, la mayoría reconoció la validez del artículo 210, párrafos octavo[2] y décimo.[3] Se consideró que dicha exigencia resulta constitucional, puesto que

[1] Considerando 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*".
[2] Considerando décimo séptimo "*Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria*", apartado A "*Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales violan la competencia del Municipio en la medida en que restringen 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)*".
[3] Considerando décimo séptimo "*Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria*", apartado B "*La previsión relativa al 'área libre*

el Congreso Local estableció las previsiones necesarias para cumplir con acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos. Lo anterior no representa una afectación o restricción a las facultades del gobierno municipal. Por lo que hace al párrafo décimo del artículo 210, el Tribunal Pleno determinó que su constitucionalidad deriva de que el área libre complementaria establecida únicamente se prevé con motivo de densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones. Esto implica, según el mismo razonamiento, que el desarrollo de obras e infraestructura se realiza dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, sin abarcar nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación.

Asimismo, el Pleno invalidó los párrafos cuarto y sexto, en las porciones normativas "y lagunas" del artículo 210 y la porción normativa "laguna" del artículo 250, párrafo segundo, fracción I, de la ley reclamada.[4] El Pleno concluyó que lo anterior resulta inconstitucional, ya que la regulación de las lagunas escapa al marco previsto en la ley general y se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, siendo las lagunas una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas en relación con el promedio de fraccionamiento del conjunto urbano.

A continuación, precisaré los motivos por los que me aparto de estas conclusiones de la sentencia. Específicamente, mi voto es: (I) en contra del reconocimiento de validez de los artículos 259, 305 párrafo segundo, y 309 de la ley reclamada; (II) en contra y por la invalidez de todo el artículo 210 y no sólo de algunos párrafos; y, (III) en contra y por la validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas".

**I. Invalidez de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada.**

Los preceptos hacen referencia a distintos trámites que tiene a su cargo el Municipio. El artículo 259 señala el plazo para que el Municipio dé respuesta a trámites relativos a los permisos de fraccionamientos y urbanización de uso de

*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)*".

[4] Considerando décimo séptimo "*Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria*", apartado 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)*".

suelo.[5] El artículo 305 establece el plazo para que el Municipio responda a las solicitudes de autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones.[6] El artículo 309, por último, prescribe los plazos para otorgar los permisos, factibilidades o licencias de construcción y de edificación de acuerdo con los Planes y Programas de Desarrollo Urbano aplicables y al reglamento municipal de construcción.[7]

---

[5] "**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."

[6] "**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."

[7] "**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;

Estimo que los preceptos contravienen el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal el cual faculta a los Municipios para emitir disposiciones con la finalidad de reglamentar los servicios, funciones y facultades a su cargo.

Asimismo, que transgreden la fracción V del artículo 115 constitucional, que establece que los Municipios expedirán la reglamentación para cumplir con los propósitos del diverso 27 de la Carta Magna. Estos preceptos reconocen la competencia municipal para regular, controlar y administrar el programa de desarrollo urbano de distintos usos de suelo. En ese sentido, considero que los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada son inválidos bajo la lógica de que la materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial es concurrente. Si bien la legislación debe articular la política de la materia, no puede vaciar de contenido las facultades constitucionales de los Municipios.

Los numerales en cita no solamente crean y detallan las exigencias de los trámites, sino que establecen el plazo y la vigencia en que deben ser emitidos y los requisitos que las personas ciudadanas deben cumplir para obtenerlos. Así, las disposiciones imponen condiciones que los Municipios tienen la atribución de decidir y, por tanto, vacían de contenido su facultad para establecer y detallar los lineamientos de los trámites a su cargo en los Reglamentos de Zonificación y Uso de Suelo respectivos.

Con lo anterior, no ignoro que los reglamentos municipales deberán ajustarse a los Programas de Desarrollo Urbano estatales o federales. Lo que es inadmisible es que la entidad federativa establezca lineamientos que, más allá de ser mandatos de optimización, conviertan al Municipio en un mero ejecutor de las facultades que constitucionalmente se le conceden.

**II. Invalidez del artículo 210 de la ley local impugnada.**

"**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."

Estimo que el artículo 210 es inconstitucional en su totalidad.[8] En mi concepto, la inconstitucionalidad del precepto reclamado se debe a que establece de

[8] "**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:
"**I.** Fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.
"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; de lo anterior, un 30 %-treinta por ciento en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4-cuatro metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, y hasta un 30 %-treinta por ciento de lo anterior en jardines menores, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.
"El otro 40 %-cuarenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público de nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.
"En los fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata de más de 50-cincuenta viviendas, las áreas de cesión deberán ser polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros.
"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;
"**II.** Fraccionamientos habitacionales multifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.
"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; el otro 40 %-cuarenta por ciento deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.
"El 30 % de suelo cedido en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4-cuatro metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.
"En conjuntos urbanos multifamiliares de urbanización inmediata de más de 50-cincuenta viviendas, se procurará que las áreas de cesión sean de polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros cuadrados.
"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;
"**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;
"**V.** Fraccionamientos campestres, agropecuarios, recreativos y turísticos: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible; dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, áreas recreativa (sic), y similares;
"**VI.** Conjuntos urbanos habitacionales unifamiliares: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por lote privativo o por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.
"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad

manera detallada sin dejar campo para que el Municipio establezca y defina características del crecimiento urbano. Por ejemplo, el precepto detalla los

en condominio; el otro 40 %-cuarenta por ciento podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;
"**VII.** Conjuntos urbanos habitacionales multifamiliares: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.
"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40 %-cuarenta por ciento el Municipio podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;
"**VIII.** Conjuntos urbanos no habitacionales, el 7 %-siete por ciento del área que resulte de restar a la superficie total del polígono a desarrollar, el área de las vialidades públicas y privadas, así como las áreas de afectación;
"**IX.** Fraccionamientos funerarios o cementerios: el 15 %-quince por ciento del área total del predio a desarrollar;
"**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;
"**XI.** Los usos complementarios no habitacionales cederán el 7 %-siete por ciento del área vendible correspondiente, sin considerar las afectaciones correspondientes; y
"**XII.** Conjuntos urbanos mixtos: cederán en forma proporcional el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.
"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.

destinos de las áreas cedidas y el porcentaje mínimo y máximo de las urbanizaciones que deben ceder los particulares. Al no tratarse de principios generales, el precepto vulnera la autonomía municipal.

Asimismo, la ley ordena al Municipio, de manera detallada, los destinos de los predios cedidos. En este sentido, el destino de los predios debe responder a las necesidades de cada Municipio, las cuales no son homogéneas. En cambio, la ley estatal fija el contenido concreto de estos parámetros y no se limita a establecer parámetros transversales generales. Además, señala que éstos serán imprescriptibles e inalienables, elemento que trasciende las facultades de las entidades federativas en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, puesto que no deja margen de maniobra para que, atendiendo a las circunstancias específicas de cada uno, los Municipios ejerzan sus atribuciones en materia de desarrollo territorial y urbano.

---

"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.
"Salvo las excepciones previstas de manera expresa en la ley, las áreas de cesión serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, no estarán sujetas a acción reivindicatoria, no podrán ser cubiertas en efectivo, no podrán ser objeto de enajenación o gravamen y sólo podrán utilizarse para los fines descritos en este artículo, y dependiendo el tipo de fraccionamiento de que se trate, por lo que no se deberá cambiar su destino, salvo cuando sea necesario realizar afectaciones con fines de utilidad pública, en cuyo caso la autoridad municipal deberá contar con el acuerdo respectivo del Cabildo, aprobado cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes.
"Cuando el Municipio pretenda otorgar alguna concesión sobre áreas para su uso, aprovechamiento o explotación a particulares o instituciones de derecho público o privado, además de lo establecido en el párrafo que antecede, será necesario contar con la aprobación del Congreso del Estado. Las áreas de cesión de fraccionamientos industriales podrán ser enajenadas o permutadas por los Municipios para el fin que resulte de mayor beneficio para el propio Municipio y sus habitantes, sin el requisito de aprobación del Congreso del Estado.
"Las áreas municipales que no provengan de las cesiones enumeradas por este artículo y que pretendan ser enajenadas, el Municipio podrá realizar dicha enajenación en la plena autonomía que le confiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
"Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas en el presente artículo que cedan gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público parte de su inmueble, tendrán derecho conforme a las disposiciones fiscales federales aplicables, a acreditar el impuesto al valor agregado proporcional al porcentaje del área cedida."

**III. Validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la ley local.**

El artículo 250, fracción I,[9] pertenece al mismo sistema normativo que el diverso 210. En mi concepto, de haberse declarado la invalidez del último precepto –como he argumentado ya– también debió haberse invalidado el numeral 250 por extensión. Sin embargo, obligado por la mayoría, considero que la porción normativa "lagunas" del artículo 250, fracción I, es válida. En primer lugar, estimo que las lagunas podrían ser consideradas como áreas verdes, que constituyen zonas de esparcimiento conforme a los artículos 74 y 75 de la ley general en la materia. Asimismo, en segundo lugar, considero que el hecho de que el Municipio pueda destinar hasta el setenta por ciento (70 %) de las áreas verdes a lagunas, de ninguna manera implica que las áreas de cesión municipal sean zonas inundables o de riesgo o que presenten condiciones topográficas más complicadas. Esto es así, en mi concepto, porque de forma previa a determinar el destino específico de estas áreas verdes, las autoridades deben cerciorarse de que se cumplen los requisitos que prevé el artículo 76 de la ley general[10] para que sean susceptibles de constituir áreas de cesión. De acuerdo con este precepto las zonas inundables o de riesgos no pueden ser cedidas al Municipio. Por ello, la porción normativa "lagunas" resulta válida pues debe ser entendida como un cuerpo de agua que no constituye una zona de riesgo.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 12/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1369, con número de registro digital: 30950.

[9] "**Artículo 250.** El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de ésta 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."

[10] "**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."

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 15/2018.

En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Juárez, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (en adelante "Ley de Asentamientos Humanos" o "ley local reclamada") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría reconoció la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la ley reclamada.[1] Se estimó que la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de los particulares no incide en el ámbito de competencia municipal, puesto que se encuentra en el ámbito de libertad de configuración de las entidades federativas, de acuerdo con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general en la materia.

Por otro lado, la mayoría reconoció la validez del artículo 210, párrafos octavo[2] y décimo.[3] Se consideró que dicha exigencia resulta constitucional, puesto que el Congreso Local estableció las previsiones necesarias para cumplir con acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos. Lo anterior no representa una afectación o restricción a las facultades del gobierno municipal. Por lo que hace al párrafo décimo del artículo 210, el Tribunal Pleno determinó que su constitucionalidad deriva de que el área libre

[1] Considerando 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."

[2] Considerando décimo séptimo "Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria", apartado A "Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales violan la competencia del Municipio en la medida en que restringen 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)".

[3] Considerando décimo séptimo "Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria", apartado 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)".

complementaria establecida únicamente se prevé con motivo de densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones. Esto implica, según el mismo razonamiento, que el desarrollo de obras e infraestructura se realiza dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, sin abarcar nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación.

Asimismo, el Pleno invalidó los párrafos cuarto y sexto, en las porciones normativas "y lagunas", del artículo 210 y la porción normativa "laguna" del artículo 250, párrafo segundo, fracción I, de la ley reclamada.[4] El Pleno concluyó que lo anterior resulta inconstitucional, ya que la regulación de las lagunas escapa el marco previsto en la ley general y se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, siendo las lagunas una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas en relación con el promedio de fraccionamiento del conjunto urbano.

A continuación, precisaré los motivos por los que me aparto de estas conclusiones de la sentencia. Específicamente, mi voto es: (I) en contra del reconocimiento de validez de los artículos 259, 305 párrafo segundo, y 309 de la ley reclamada; (II) en contra y por la invalidez de todo el artículo 210 y no sólo algunos párrafos; y, (III) en contra y por la validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas".

**I. Invalidez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309, de la ley reclamada**

Los preceptos hacen referencia a distintos trámites que tiene a su cargo el Municipio. El artículo 259 señala el plazo para que el Municipio dé respuesta a trámites relativos a los permisos de fraccionamientos y urbanización de uso de suelo.[5] El artículo 305 establece el plazo para que el Municipio responda a las solicitudes de autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y

[4] Considerando décimo séptimo "Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria", apartado 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)".

[5] "**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;

parcelaciones.[6] El artículo 309, por último, prescribe los plazos para otorgar los permisos, factibilidades o licencias de construcción y de edificación de acuerdo con los planes y programas de desarrollo urbano, aplicables y al Reglamento Municipal de Construcción.[7]

"**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."

[6] "**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."

[7] "**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;

Estimo que los preceptos contravienen el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, el cual faculta a los Municipios para emitir disposiciones con la finalidad de reglamentar los servicios, funciones y facultades a su cargo.

Asimismo, que transgreden la fracción V del artículo 115 constitucional, que establece que los Municipios expedirán la reglamentación para cumplir con los propósitos del diverso 27 de la Carta Magna. Estos preceptos reconocen la competencia municipal para regular, controlar y administrar el programa de desarrollo urbano de distintos usos de suelo. En ese sentido, considero que los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada son inválidos bajo la lógica de que la materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial es concurrente. Si bien la legislación debe articular la política de la materia, no puede vaciar de contenido las facultades constitucionales de los Municipios.

Los numerales en cita no solamente crean y detallan las exigencias de los trámites, sino que establecen el plazo y la vigencia en que deben ser emitidos y los requisitos que las personas ciudadanas deben cumplir para obtenerlos. Así, las disposiciones imponen condiciones que los Municipios tienen la atribución de decidir y, por tanto, vacían de contenido su facultad para establecer y detallar los lineamientos de los trámites a su cargo en los reglamentos de zonificación y uso de suelo respectivos.

Con lo anterior, no ignoro que los reglamentos municipales deberán ajustarse a los programas de desarrollo urbano estatales o federales. Lo que es inadmisible es que la entidad federativa establezca lineamientos que, más allá de ser mandatos de optimización, conviertan al Municipio en un mero ejecutor de las facultades que constitucionalmente se le conceden.

**II. Invalidez del artículo 210 de la ley local impugnada**

Estimo que el artículo 210 es inconstitucional en su totalidad.[8] En mi concepto, la inconstitucionalidad del precepto reclamado se debe a que establece de

"**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."

[8] "**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:

manera detallada sin dejar campo para que el Municipio establezca y defina características del crecimiento urbano. Por ejemplo, el precepto detalla los destinos de las áreas cedidas y el porcentaje mínimo y máximo de las urbanizaciones que deben ceder los particulares. Al no tratarse de principios generales, el precepto vulnera la autonomía municipal.

---

"**I.** Fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.
"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; de lo anterior, un 30 %-treinta por ciento en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4-cuatro metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, y hasta un 30 %-treinta por ciento de lo anterior en jardines menores, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.
"El otro 40 %-cuarenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público de nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.
"En los fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata de más de 50-cincuenta viviendas, las áreas de cesión deberán ser polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros.
"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;
"**II.** Fraccionamientos habitacionales multifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.
"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; el otro 40 %-cuarenta por ciento deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.
"El 30 % de suelo cedido en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4 -cuatro metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.
"En conjuntos urbanos multifamiliares de urbanización inmediata de más de 50-cincuenta viviendas, se procurará que las áreas de cesión sean de polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros cuadrados.
"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;
"**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;
"**V.** Fraccionamientos campestres, agropecuarios, recreativos y turísticos: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible; dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, áreas recreativa (sic), y similares;
"**VI.** Conjuntos urbanos habitacionales unifamiliares: el 17 % -diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por lote privativo o por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.

Asimismo, la ley ordena al Municipio, de manera detallada, los destinos de los predios cedidos. En este sentido, el destino de los predios debe responder a las necesidades de cada Municipio, las cuales no son homogéneas. En cambio, la ley estatal fija el contenido concreto de estos parámetros y no se limita

"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40 %-cuarenta por ciento podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;

"**VII**. Conjuntos urbanos habitacionales multifamiliares: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.

"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40 %-cuarenta por ciento el Municipio podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;

"**VIII.** Conjuntos urbanos no habitacionales, el 7 %-siete por ciento del área que resulte de restar a la superficie total del polígono a desarrollar, el área de las vialidades públicas y privadas, así como las áreas de afectación;

"**IX.** Fraccionamientos funerarios o cementerios: el 15 %-quince por ciento del área total del predio a desarrollar;

"**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;

"**XI.** Los usos complementarios no habitacionales cederán el 7 % -siete por ciento del área vendible correspondiente, sin considerar las afectaciones correspondientes; y,

"**XII.** Conjuntos urbanos mixtos: cederán en forma proporcional el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

"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.

a establecer parámetros transversales generales. Además, señala que éstos serán imprescriptibles e inalienables, elemento que trasciende las facultades de las entidades federativas en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, puesto que no deja margen de maniobra

"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.
"Salvo las excepciones previstas de manera expresa en la ley, las áreas de cesión serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, no estarán sujetas a acción reivindicatoria, no podrán ser cubiertas en efectivo, no podrán ser objeto de enajenación o gravamen y sólo podrán utilizarse para los fines descritos en este artículo, y dependiendo el tipo de fraccionamiento de que se trate, por lo que no se deberá cambiar su destino, salvo cuando sea necesario realizar afectaciones con fines de utilidad pública, en cuyo caso la autoridad municipal deberá contar con el acuerdo respectivo del Cabildo, aprobado cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes.
"Cuando el Municipio pretenda otorgar alguna concesión sobre áreas para su uso, aprovechamiento o explotación a particulares o instituciones de derecho público o privado, además de lo establecido en el párrafo que antecede, será necesario contar con la aprobación del Congreso del Estado. Las áreas de cesión de fraccionamientos industriales podrán ser enajenadas o permutadas por los Municipios para el fin que resulte de mayor beneficio para el propio Municipio y sus habitantes, sin el requisito de aprobación del Congreso del Estado.
"Las áreas municipales que no provengan de las cesiones enumeradas por este artículo y que pretendan ser enajenadas, el Municipio podrá realizar dicha enajenación en la plena autonomía que le confiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
"Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas en el presente artículo que cedan gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público parte de su inmueble, tendrán derecho conforme a las disposiciones fiscales federales aplicables, a acreditar el impuesto al valor agregado proporcional al porcentaje del área cedida."

para que, atendiendo a las circunstancias específicas de cada uno, los Municipios ejerzan sus atribuciones en materia de desarrollo territorial y urbano.

**III. Validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la ley local**

El artículo 250, fracción I,[9] pertenece al mismo sistema normativo que el diverso 210. En mi concepto, de haberse declarado la invalidez del último precepto –como he argumentado ya– también debió de haberse invalidado el numeral 250 por extensión. Sin embargo, obligado por la mayoría, considero que la porción normativa "lagunas" del artículo 250, fracción I, es válida. En primer lugar, estimo que las lagunas podrían ser consideradas como áreas verdes, que constituyen zonas de esparcimiento conforme a los artículos 74 y 75 de la ley general en la materia. Asimismo, en segundo lugar, considero que el hecho de que el Municipio pueda destinar hasta el setenta por ciento (70 %) de las áreas verdes a lagunas, de ninguna manera implica que las áreas de cesión municipal sean zonas inundables o de riesgo o que presenten condiciones topográficas más complicadas. Esto es así, en mi concepto, porque de forma previa a determinar el destino específico de estas áreas verdes, las autoridades deben cerciorarse de que se cumplen los requisitos que prevé el artículo 76 de la ley general[10] para que sean susceptibles de constituir áreas de cesión. De acuerdo con este precepto las zonas inundables o de riesgos no pueden ser cedidas al Municipio. Por ello, la porción normativa "lagunas" resulta válida pues debe ser entendida como un cuerpo de agua que no constituye una zona de riesgo.

[9] "**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."

[10] "**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."

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 15/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1135, con número de registro digital: 30949.

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2018.

En sesión de once febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de San Nicolás de los Garza, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (en adelante "Ley de Asentamientos Humanos" o "ley local reclamada") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría reconoció la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la ley reclamada.[1] Se estimó que la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de los particulares no incide en el ámbito de competencia municipal, puesto que se encuentra en el ámbito de libertad de configuración de las entidades federativas, de acuerdo con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general en la materia.

Por otro lado, la mayoría reconoció la validez del artículo 210, párrafos octavo[2] y décimo.[3] Se consideró que dicha exigencia resulta constitucional, puesto que

[1] Considerando 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*".
[2] Considerando décimo séptimo "*Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria*", apartado A "*Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales violan la competencia del Municipio en la medida en que restringen 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)*".
[3] Considerando décimo séptimo "*Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria*", apartado B "*La previsión relativa al 'área libre*

el Congreso Local estableció las previsiones necesarias para cumplir con acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos. Lo anterior no representa una afectación o restricción a las facultades del gobierno municipal. Por lo que hace al párrafo décimo del artículo 210, el Tribunal Pleno determinó que su constitucionalidad deriva de que el área libre complementaria establecida únicamente se prevé con motivo de densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones. Esto implica, según el mismo razonamiento, que el desarrollo de obras e infraestructura se realiza dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, sin abarcar nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación.

Asimismo, el Pleno invalidó los párrafos cuarto y sexto, en las porciones normativas "y lagunas", del artículo 210 y la porción normativa "laguna" del artículo 250, párrafo segundo, fracción I, de la ley reclamada.[4] El Pleno concluyó que lo anterior resulta inconstitucional, ya que la regulación de las lagunas escapa el marco previsto en la ley general y se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, siendo las lagunas una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas en relación con el promedio de fraccionamiento del conjunto urbano.

A continuación, precisaré los motivos por los que me aparto de estas conclusiones de la sentencia. Específicamente, mi voto es: (I) en contra del reconocimiento de validez de los artículos 259, 305 párrafo segundo, y 309 de la ley reclamada; (II) en contra y por la invalidez de todo el artículo 210 y no sólo algunos párrafos; y, (III) en contra y por la validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas".

**I. Invalidez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la ley reclamada**

Los preceptos hacen referencia a distintos trámites que tiene a su cargo el Municipio. El artículo 259 señala el plazo para que el Municipio dé respuesta a trámites relativos a los permisos de fraccionamientos y urbanización de uso de

*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)*".

[4] Considerando décimo séptimo "*Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria*", apartado 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)".*

suelo.[5] El artículo 305 establece el plazo para que el Municipio responda a las solicitudes de autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones.[6] El artículo 309, por último, prescribe los plazos para otorgar los permisos, factibilidades o licencias de construcción y de edificación de acuerdo con los planes y programas de desarrollo urbano aplicables y al Reglamento Municipal de Construcción.[7]

[5] "**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."

[6]"**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."

[7] "**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;

Estimo que los preceptos contravienen el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, el cual faculta a los Municipios para emitir disposiciones con la finalidad de reglamentar los servicios, funciones y facultades a su cargo.

Asimismo, que transgreden la fracción V del artículo 115 constitucional, que establece que los Municipios expedirán la reglamentación para cumplir con los propósitos del diverso 27 de la Carta Magna. Estos preceptos reconocen la competencia municipal para regular, controlar y administrar el programa de desarrollo urbano de distintos usos de suelo. En ese sentido, considero que los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada son inválidos bajo la lógica de que la materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial es concurrente. Si bien la legislación debe articular la política de la materia, no puede vaciar de contenido las facultades constitucionales de los Municipios.

Los numerales en cita no solamente crean y detallan las exigencias de los trámites, sino que establecen el plazo y la vigencia en que deben ser emitidos y los requisitos que las personas ciudadanas deben cumplir para obtenerlos. Así, las disposiciones imponen condiciones que los Municipios tienen la atribución de decidir y, por tanto, vacían de contenido su facultad para establecer y detallar los lineamientos de los trámites a su cargo en los Reglamentos de Zonificación y Uso de Suelo respectivos.

Con lo anterior, no ignoro que los reglamentos municipales deberán ajustarse a los programas de desarrollo urbano estatales o federales. Lo que es inadmisible es que la entidad federativa establezca lineamientos que, más allá de ser mandatos de optimización, conviertan al Municipio en un mero ejecutor de las facultades que constitucionalmente se le conceden.

---

"**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."

## II. Invalidez del artículo 210 de la ley local impugnada

Estimo que el artículo 210 es inconstitucional en su totalidad.[8] En mi concepto, la inconstitucionalidad del precepto reclamado se debe a que establece de

[8] "**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:
"**I.** Fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.
"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; de lo anterior, un 30 %-treinta por ciento en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4-cuatro metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, y hasta un 30 %-treinta por ciento de lo anterior en jardines menores, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.
"El otro 40 %-cuarenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público de nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.
"En los fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata de más de 50-cincuenta viviendas, las áreas de cesión deberán ser polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros.
"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;
"**II.** Fraccionamientos habitacionales multifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.
"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; el otro 40 % -cuarenta por ciento deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.
"El 30 % de suelo cedido en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4 -cuatro metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.
"En conjuntos urbanos multifamiliares de urbanización inmediata de más de 50-cincuenta viviendas, se procurará que las áreas de cesión sean de polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros cuadrados.
"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;
"**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;
"**V.** Fraccionamientos campestres, agropecuarios, recreativos y turísticos: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible; dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, áreas recreativa (sic), y similares;

manera detallada sin dejar campo para que el Municipio establezca y defina características del crecimiento urbano. Por ejemplo, el precepto detalla los destinos de las áreas cedidas y el porcentaje mínimo y máximo de las urbanizaciones que deben ceder los particulares. Al no tratarse de principios generales, el precepto vulnera la autonomía municipal.

"**VI.** Conjuntos urbanos habitacionales unifamiliares: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por lote privativo o por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.
"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40 %-cuarenta por ciento podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;
"**VII**. Conjuntos urbanos habitacionales multifamiliares: el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible o 22-veintidós metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.
"El 60 %-sesenta por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40 %-cuarenta por ciento el Municipio podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;
"**VIII.** Conjuntos urbanos no habitacionales, el 7 %-siete por ciento del área que resulte de restar a la superficie total del polígono a desarrollar, el área de las vialidades públicas y privadas, así como las áreas de afectación;
"**IX.** Fraccionamientos funerarios o cementerios: el 15 %-quince por ciento del área total del predio a desarrollar;
"**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;
"**XI.** Los usos complementarios no habitacionales cederán el 7 %-siete por ciento del área vendible correspondiente, sin considerar las afectaciones correspondientes; y
"**XII.** Conjuntos urbanos mixtos: cederán en forma proporcional el 17 %-diecisiete por ciento del área vendible, o 22 -veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.
"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.

Asimismo, la ley ordena al Municipio, de manera detallada, los destinos de los predios cedidos. En este sentido, el destino de los predios debe responder a las necesidades de cada Municipio, las cuales no son homogéneas. En cambio, la ley estatal fija el contenido concreto de estos parámetros y no se limita a establecer parámetros transversales generales. Además, señala que éstos serán imprescriptibles e inalienables, elemento que trasciende las facultades

"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 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 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.
"Salvo las excepciones previstas de manera expresa en la Ley, las áreas de cesión serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, no estarán sujetas a acción reivindicatoria, no podrán ser cubiertas en efectivo, no podrán ser objeto de enajenación o gravamen y sólo podrán utilizarse para los fines descritos en este artículo, y dependiendo el tipo de fraccionamiento de que se trate, por lo que no se deberá cambiar su destino, salvo cuando sea necesario realizar afectaciones con fines de utilidad pública, en cuyo caso la Autoridad Municipal deberá contar con el acuerdo respectivo del Cabildo, aprobado cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes.
"Cuando el Municipio pretenda otorgar alguna concesión sobre áreas para su uso, aprovechamiento o explotación a particulares o instituciones de derecho público o privado, además de lo establecido en el párrafo que antecede, será necesario contar con la aprobación del Congreso del Estado. Las áreas de cesión de fraccionamientos industriales podrán ser enajenadas o permutadas por los Municipios para el fin que resulte de mayor beneficio para el propio Municipio y sus habitantes, sin el requisito de aprobación del Congreso del Estado.
"Las áreas municipales que no provengan de las cesiones enumeradas por este artículo y que pretendan ser enajenadas, el Municipio podrá realizar dicha enajenación en la plena autonomía que le confiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

de las entidades federativas en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, puesto que no deja margen de maniobra para que, atendiendo a las circunstancias específicas de cada uno, los Municipios ejerzan sus atribuciones en materia de desarrollo territorial y urbano.

**III. Validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la ley local**

El artículo 250, fracción I,[9] pertenece al mismo sistema normativo que el diverso 210. En mi concepto de haberse declarado la invalidez del último precepto –como he argumentado ya– también debió de haberse invalidado el numeral 250 por extensión. Sin embargo, obligado por la mayoría, considero que la porción normativa "lagunas" del artículo 250, fracción I, es válida. En primer lugar, estimo que las lagunas podrían ser consideradas como áreas verdes, que constituyen zonas de esparcimiento conforme a los artículos 74 y 75 de la ley general en la materia. Asimismo, en segundo lugar, considero que el hecho de que el municipio pueda destinar hasta el setenta por ciento (70 %) de las áreas verdes a lagunas, de ninguna manera implica que las áreas de cesión municipal sean zonas inundables o de riesgo o que presenten condiciones topográficas más complicadas. Esto es así, en mi concepto, porque de forma previa a determinar el destino específico de estas áreas verdes, las autoridades deben cerciorarse de que se cumplen los requisitos que prevé el artículo 76 de la ley general[10] para que sean susceptibles de constituir áreas

"Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas en el presente artículo que cedan gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público parte de su inmueble, tendrán derecho conforme a las disposiciones fiscales federales aplicables, a acreditar el impuesto al valor agregado proporcional al porcentaje del área cedida.

[9] **"Artículo 250.** El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de ésta 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; …"

[10] "**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 cesión. De acuerdo con este precepto las zonas inundables o de riesgos no pueden ser cedidas al Municipio. Por ello, la porción normativa "lagunas" resulta válida pues debe ser entendida como un cuerpo de agua que no constituye una zona de riesgo.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 16/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 2073, con número de registro digital: 30953.

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 18/2018.

En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro promovida por el Municipio de Santiago, Estado de Nuevo León, en contra de ciertos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (en adelante "Ley de Asentamientos Humanos" o "ley local reclamada") por contravenir los principios de división de poderes, autonomía municipal y supremacía constitucional.

En lo que interesa al presente voto, la mayoría reconoció la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la ley reclamada.[1] Se estimó que la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de los particulares no incide en el ámbito de competencia municipal, puesto que se encuentra en el ámbito de libertad de configuración de las entidades federativas, de acuerdo con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la ley general en la materia.

Por otro lado, la mayoría reconoció la validez del artículo 210, párrafos octavo[2] y décimo.[3] Se consideró que dicha exigencia resulta constitucional, puesto que

[1] Considerando 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.*".
[2] Considerando décimo séptimo "*Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria*", apartado A "*Las previsiones relativas a la cesión de*

el Congreso Local estableció las previsiones necesarias para cumplir con acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos. Lo anterior no representa una afectación o restricción a las facultades del gobierno municipal. Por lo que hace al párrafo décimo del artículo 210, el Tribunal Pleno determinó que su constitucionalidad deriva de que el área libre complementaria establecida únicamente se prevé con motivo de densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones. Esto implica, según el mismo razonamiento, que el desarrollo de obras e infraestructura se realiza dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, sin abarcar nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación.

Asimismo, el Pleno invalidó los párrafos cuarto y sexto, en las porciones normativas "y lagunas", del artículo 210 y la porción normativa "laguna" del artículo 250, párrafo segundo, fracción I, de la ley reclamada.[4] El Pleno concluyó que lo anterior resulta inconstitucional, ya que la regulación de las lagunas escapa al marco previsto en la ley general y se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, siendo las lagunas una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas en relación con el promedio de fraccionamiento del conjunto urbano.

A continuación, precisaré los motivos por los que me aparto de estas conclusiones de la sentencia. Específicamente, mi voto es: (I) en contra del reconocimiento de validez de los artículos 259, 305 párrafo segundo y 309 de la ley reclamada; (II) en contra y por la invalidez de todo el artículo 210 y no sólo algunos párrafos; y, (III) en contra y por la validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas".

---

*áreas municipales violan la competencia del Municipio en la medida en que restringen 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).*".

[3] Considerando décimo séptimo "*Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria*", apartado 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).*"

[4] Considerando décimo séptimo "*Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria*", apartado 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)*".

### I. Invalidez de los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada

Los preceptos hacen referencia a distintos trámites que tiene a su cargo el Municipio. El artículo 259 señala el plazo para que el Municipio dé respuesta a trámites relativos a los permisos de fraccionamientos y urbanización de uso de suelo.[5] El artículo 305 establece el plazo para que el Municipio responda a las solicitudes de autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones.[6] El artículo 309, por último, prescribe los plazos para otorgar los permisos, factibilidades o licencias de construcción y de edificación de

[5] "**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."

[6] "**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."

acuerdo con los planes y programas de desarrollo urbano aplicables y al reglamento municipal de construcción.[7]

Estimo que los preceptos contravienen el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal el cual faculta a los Municipios para emitir disposiciones con la finalidad de reglamentar los servicios, funciones y facultades a su cargo.

Asimismo, que transgreden la fracción V del artículo 115 constitucional, que establece que los Municipios expedirán la reglamentación para cumplir con los propósitos del diverso 27 de la Carta Magna. Estos preceptos reconocen la competencia municipal para regular, controlar y administrar el programa de desarrollo urbano de distintos usos de suelo. En ese sentido, considero que los artículos 259, 305, párrafo segundo y 309 de la ley reclamada son inválidos bajo la lógica de que la materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial es concurrente. Si bien la legislación debe articular la política de la materia, no puede vaciar de contenido las facultades constitucionales de los Municipios.

Los numerales en cita no solamente crean y detallan las exigencias de los trámites, sino que establecen el plazo y la vigencia en que deben ser emitidos y los requisitos que las personas ciudadanas deben cumplir para obtenerlos. Así, las disposiciones imponen condiciones que los Municipios tienen la atribución de decidir y, por tanto, vacían de contenido su facultad para establecer y detallar los lineamientos de los trámites a su cargo en los Reglamentos de Zonificación y Uso de Suelo respectivos.

[7] "**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."

Con lo anterior, no ignoro que los reglamentos municipales deberán ajustarse a los programas de desarrollo urbano estatales o federales. Lo que es inadmisible es que la entidad federativa establezca lineamientos que, más allá de ser mandatos de optimización, conviertan al Municipio en un mero ejecutor de las facultades que constitucionalmente se le conceden.

**II. Invalidez del artículo 210 de la ley local impugnada**

Estimo que el artículo 210 es inconstitucional en su totalidad.[8] En mi concepto, la inconstitucionalidad del precepto reclamado se debe a que establece de

[8] "**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:
"**I.** Fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.
"El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; de lo anterior, un 30 % –treinta– por ciento en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4 –cuatro– metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, y hasta un 30 % –treinta– por ciento de lo anterior en jardines menores, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.
"El otro 40 % –cuarenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público de nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.
"En los fraccionamientos habitacionales unifamiliares de urbanización inmediata de más de 50 –cincuenta– viviendas, las áreas de cesión deberán ser polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros.
"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;
"**II.** Fraccionamientos habitacionales multifamiliares de urbanización inmediata y progresiva: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.
"El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas; el otro 40 % –cuarenta– por ciento deberá destinarse al mismo uso o a la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas públicas, caseta de vigilancia y asistencia pública.
"El 30 % de suelo cedido en fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata se podrá destinar para jardines ubicados en camellones y rotondas de 4 –cuatro– metros de ancho o de diámetro como mínimo, o anchuras adicionales en las aceras, siempre y cuando esto sea en vías colectoras o menores, y no podrá ser contabilizado como parte de su derecho de vía.
"En conjuntos urbanos multifamiliares de urbanización inmediata de más de 50 –cincuenta– viviendas, se procurará que las áreas de cesión sean de polígonos de terrenos mayores a 1,000 metros cuadrados.

manera detallada sin dejar campo para que el Municipio establezca y defina características del crecimiento urbano. Por ejemplo, el precepto detalla los destinos de las áreas cedidas y el porcentaje mínimo y máximo de las urbanizaciones que deben ceder los particulares. Al no tratarse de principios generales, el precepto vulnera la autonomía municipal.

"El análisis de áreas de cesión se hará sobre el proyecto urbanístico;
"**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;
"**V.** Fraccionamientos campestres, agropecuarios, recreativos y turísticos: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible; dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, áreas recreativa (sic), y similares;
"**VI.** Conjuntos urbanos habitacionales unifamiliares: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por lote privativo o por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.
"El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40 % –cuarenta– por ciento podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;
"**VII.** Conjuntos urbanos habitacionales multifamiliares: el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible o 22 –veintidós– metros cuadrados de suelo por unidad de vivienda a construir, la cantidad que resulte mayor.
"El 60 % –sesenta– por ciento del suelo cedido deberá destinarse para jardines, parques o plazas públicas, las cuales podrán estar ubicadas dentro del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio; el otro 40 % –cuarenta– por ciento el Municipio podrá destinarse para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas, caseta de vigilancia y asistencia pública y deberá ubicarse fuera del área privada sujeta a régimen de propiedad en condominio con frente a vía pública;
"**VIII.** Conjuntos urbanos no habitacionales, el 7 % –siete– por ciento del área que resulte de restar a la superficie total del polígono a desarrollar, el área de las vialidades públicas y privadas, así como las áreas de afectación;
"**IX.** Fraccionamientos funerarios o cementerios: el 15 % –quince– por ciento del área total del predio a desarrollar;
"**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;

Asimismo, la ley ordena al Municipio, de manera detallada, los destinos de los predios cedidos. En este sentido, el destino de los predios debe responder a las necesidades de cada Municipio, las cuales no son homogéneas. En cambio, la ley estatal fija el contenido concreto de estos parámetros y no se limita

"**XI.** Los usos complementarios no habitacionales cederán el 7 % –siete– por ciento del área vendible correspondiente, sin considerar las afectaciones correspondientes; y
"**XII.** Conjuntos urbanos mixtos: cederán en forma proporcional el 17 % –diecisiete– por ciento del área vendible, o 22 –veintidós– metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.
"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 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 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.
"Salvo las excepciones previstas de manera expresa en la ley, las áreas de cesión serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, no estarán sujetas a acción reivindicatoria, no podrán ser cubiertas en efectivo, no podrán ser objeto de enajenación o gravamen y sólo podrán utilizarse para los fines descritos en este artículo, y dependiendo el tipo de fraccionamiento de que se trate, por lo que no se deberá cambiar su destino, salvo cuando sea necesario realizar afectaciones con fines de utilidad pública, en cuyo caso la autoridad municipal deberá contar con el acuerdo respectivo del Cabildo, aprobado cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes.
"Cuando el Municipio pretenda otorgar alguna concesión sobre áreas para su uso, aprovechamiento o explotación a particulares o instituciones de derecho público o privado, además de lo establecido

a establecer parámetros transversales generales. Además, señala que éstos serán imprescriptibles e inalienables, elemento que trasciende las facultades de las entidades federativas en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, puesto que no deja margen de maniobra para que, atendiendo a las circunstancias específicas de cada uno, los Municipios ejerzan sus atribuciones en materia de desarrollo territorial y urbano.

**III. Validez del artículo 250, fracción I, en su porción normativa "lagunas", de la ley local**

El artículo 250, fracción I,[9] pertenece al mismo sistema normativo que el diverso 210. En mi concepto, de haberse declarado la invalidez del último precepto –como he argumentado ya– también debió de haberse invalidado el numeral 250 por extensión. Sin embargo, obligado por la mayoría, considero que la porción normativa "lagunas" del artículo 250, fracción I, es válida. En primer lugar, estimo que las lagunas podrían ser consideradas como áreas verdes, que constituyen zonas de esparcimiento conforme a los artículos 74 y 75 de la ley general en la materia. Asimismo, en segundo lugar, considero que el hecho de que el Municipio pueda destinar hasta el setenta por ciento (70 %) de las áreas verdes a lagunas, de ninguna manera implica que las áreas de cesión municipal sean zonas inundables o de riesgo o que presenten condiciones topográficas más complicadas. Esto es así, en mi concepto, porque de forma previa a determinar el destino específico de estas áreas verdes, las autoridades deben cerciorarse de que se cumplen los requisitos que prevé el

en el párrafo que antecede, será necesario contar con la aprobación del Congreso del Estado. Las áreas de cesión de fraccionamientos industriales podrán ser enajenadas o permutadas por los Municipios para el fin que resulte de mayor beneficio para el propio Municipio y sus habitantes, sin el requisito de aprobación del Congreso del Estado.
"Las áreas municipales que no provengan de las cesiones enumeradas por este artículo y que pretendan ser enajenadas, el Municipio podrá realizar dicha enajenación en la plena autonomía que le confiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
"Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas en el presente artículo que cedan gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público parte de su inmueble, tendrán derecho conforme a las disposiciones fiscales federales aplicables, a acreditar el impuesto al valor agregado proporcional al porcentaje del área cedida."

[9] "**Artículo 250.** El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de ésta 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; …"

artículo 76 de la ley general[10] para que sean susceptibles de constituir áreas de cesión. De acuerdo con este precepto las zonas inundables o de riesgos no pueden ser cedidas al Municipio. Por ello, la porción normativa "lagunas" resulta válida pues debe ser entendida como un cuerpo de agua que no constituye una zona de riesgo.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 18/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1837, con número de registro digital: 30952.

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso Local y del gobernador de ese Estado, demandando la invalidez de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil veinte, publicados en el Periódico Oficial de esa entidad federativa de veintinueve de enero de dos mil veinte.

En el considerando sexto se analizó el segundo concepto de invalidez de la accionante, en el cual argumentó que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos,

[10] "**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."

del ejercicio fiscal dos mil veinte, eran inconstitucionales al devenir de un procedimiento legislativo viciado, esencialmente porque el Congreso del Estado de Morelos aprobó dichas disposiciones fuera del periodo ordinario de sesiones, sin que la Diputación Permanente convocara a un periodo extraordinario de sesiones, contraviniendo los artículos 32, primer párrafo, 34 y 56, fracción V de la Constitución del Estado; 9 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; 41, 75, 76 y 77 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

El Tribunal Pleno resolvió, por mayoría, que dicho concepto de invalidez resultaba fundado, pues efectivamente las disposiciones impugnadas se aprobaron por el Congreso Local fuera del periodo ordinario de sesiones y sin que mediara convocatoria de la Diputación Permanente, para que en una sesión extraordinaria se aprobara la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, del ejercicio fiscal dos mil veinte.

Así, se llegó a la conclusión de que los ordenamientos impugnados no fueron aprobados observando las formalidades y plazos consignados en la Constitución del Estado de Morelos, la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso del Estado de Morelos; y que si bien la inobservancia a esa normativa no afectó el debate parlamentario, ni el producto final, lo cierto era que la existencia de periodos específicos de duración de sesiones ordinarias tiene como objetivo que, en ese espacio de tiempo, el Congreso ejerza sus atribuciones, lo que da validez a los actos jurídicos que realiza y, significan, por tanto, respeto al principio de seguridad jurídica.

Respetuosamente, no comparto la conclusión a la que llegaron la mayoría de las Ministras y de los Ministros integrantes del Pleno de este Alto Tribunal, por las siguientes razones.

En principio, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el poder público de las entidades federativas se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales se organizarán conforme a la Constitución; este precepto prevé, fundamentalmente, que la tradicional división tripartita de poderes también deberá establecerse en las entidades federativas.

Lo que la Constitución General no establece es que los Congresos Locales deberán adoptar las disposiciones constitucionales previstas para la organización y funcionamiento del Congreso Federal, de manera que el Poder Constituyente dejó a la libre configuración de las entidades federativas la organización y funcionamiento interno de los Congresos Locales.

En ese sentido, las normas que rigen el procedimiento legislativo para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, del Estado de Morelos, no necesariamente deben corresponderse con las disposiciones previstas para la aprobación de los ordenamientos similares en el ámbito federal.

Por tanto, el hecho de que en la Constitución General no haya disposición alguna para la reconducción de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, cuando no se hayan aprobado dichas disposiciones al inicio del ejercicio fiscal, no implica que las entidades federativas no puedan establecer disposiciones para la reconducción.

En ese orden de ideas, si la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos no se aprobaron en la fecha fijada en la Constitución Local, pero operó una regla de reconducción a efecto de que no existiera un vacío legal, entonces no hay una violación directa a la Constitución General, toda vez que no se generó un estado de inseguridad jurídica.

En ese contexto, el artículo 32 de la Constitución del Estado de Morelos prevé que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, deberán aprobarse a más tardar el quince de diciembre de cada año, sin embargo, dicho precepto también establece la reconducción en los siguientes términos:

"Artículo 32. …

"Para el caso de que el Congreso dejare de aprobar, en los términos de esta Constitución, las Leyes de Ingresos del Estado o de los Municipios, así como el Presupuesto de Egresos del Estado, continuarán rigiendo las Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobados para el ejercicio fiscal del año anterior, hasta en tanto éstos se aprueben. …"

De acuerdo con lo anterior, el hecho de que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos no se hayan aprobado en el plazo previsto en la Constitución Local, no genera inseguridad jurídica como consideraron la mayoría de los Ministros y Ministras integrantes del Tribunal Pleno, pues sí existe certeza de que, hasta en tanto se apruebe la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, continuarán rigiendo los ordenamientos aprobados para el ejercicio fiscal del año anterior.

No desconozco que el Congreso Local aprobó la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, sin cumplir ciertas formalidades; sin embargo, como en la propia sentencia se reconoce, dicha inobservancia no afectó el debate parlamentario y tampoco trascendió al contenido de los ordenamientos cuestionados.

Por tanto, no comparto la conclusión de la mayoría en el sentido de que el hecho de que los ordenamientos impugnados no se hayan aprobado el quince de diciembre de dos mil diecinueve y sin cumplir con ciertas formalidades, genere inseguridad jurídica, pues precisamente para evitar dicha situación, el artículo 32 de la Constitución del Estado de Morelos prevé la reconducción de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

En mérito de las consideraciones anteriores, de manera respetuosa, me separo de las consideraciones antes precisadas.

**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 del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 116/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 298, con número de registro digital: 29819.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de julio de 2021.

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 255/2020.

1. En sesión de siete de junio de dos mil veintidós el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto 323, por el que se expidió la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo para el Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad

el cinco de agosto de dos mil veinte. El tema por resolver fue determinar si el Congreso de la referida entidad federativa violó el derecho de las personas en dicha condición a ser consultadas.

## I. Razones de la decisión

2. En la resolución se hace un recuento de los diversos precedentes resueltos sobre el tema de consulta a las personas con la condición del espectro autista con motivo de la emisión de leyes que incidan en su esfera de derechos, y se destaca que la consulta en cuestión debe tener las siguientes características: previa, pública, abierta y regular; estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; accesible; informada; significativa; con participación efectiva; y transparente.

3. Después, se hace un análisis del proceso legislativo del decreto impugnado, del que se advierte que el Congreso Local hizo una convocatoria pública para participar activamente, asistiendo a una mesa de trabajo de la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables, la cual estuvo dirigida a: todas las personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, por conducto de sus legítimos representantes; a las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas en el Estado, especializadas en la atención a personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo; y a las autoridades del sector salud y educativo del Estado de Nuevo León, competentes en el tema de autismo y trastornos del neurodesarrollo.

4. En la resolución se destaca que la convocatoria se envió por correo electrónico a ochenta y cinco personas, de las cuales veintinueve son organizaciones civiles, treinta y uno instituciones estatales o federales, quince académicos, cuatro expertos y seis familiares de personas con autismo.

5. También se señala que a la mesa de trabajo convocada asistieron sesenta personas (sin que se haya proporcionado información específica), entre ellas: autoridades del Gobierno Estatal pertenecientes a distintas dependencias, representantes de asociaciones civiles, académicos, padres y madres de personas con autismo, diputadas y diputados, así como público en general.

6. Otra cuestión que se refiere en la sentencia es que tres de los asistentes a la mesa emitieron opiniones, según lo manifiesta el Legislativo. La hermana de una joven con autismo, el director del Instituto de Derechos Humanos en representación de la presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos

de Nuevo León, y el presidente de la Asociación de Beneficencia Privada, Autismo ABP y padre de una persona con autismo.

7. La mayoría estimó que el proceso de consulta no cumplió con los estándares fijados por este Alto Tribunal. Se consideró que las personas con discapacidad no deben ser representadas en los procesos de consulta, sino que deben contar con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad. Así, se refirió que la autoridad legislativa tenía la obligación de llevar a cabo esfuerzos para asegurar la participación directa de personas con discapacidad, ya sea de manera directa o a través de organizaciones que las representen, es decir, de organizaciones formadas por y para personas con discapacidad.

8. No obstante, en la resolución se precisa que el Congreso Local no invitó de manera directa a personas con discapacidad u organizaciones que las representan y a las organizaciones que sí se invitó, no son "de" personas con discapacidad. Al respecto se señaló que la sola publicación de la convocatoria no es suficiente para garantizar la participación de las personas con discapacidad, dada las barreras con las que se enfrentan.

9. Por otro lado, se sostuvo que la convocatoria que emitió el Congreso no contó con medidas de accesibilidad suficientes, ya que no contó con un formato alternativo de lectura fácil y lenguaje claro; el texto de la ley que se puso a consulta no contaba con formato alternativo que permitiera comprender a cabalidad su contenido. En suma, no se advirtió que se hubieran tomado las previsiones necesarias para llevar a cabo la consulta en condiciones de accesibilidad.

10. Finalmente, se refirió que no existe evidencia de las opiniones vertidas por los asistentes y los resultados. No se conocen las opiniones y expresiones realizadas y si las mismas fueron incorporadas a la ley, con excepción de tres que el Congreso señala haber tomado en consideración.

11. En conclusión, la mayoría afirmó que la consulta analizada no cumple con los estándares para ser considerada compatible con los derechos de las personas con discapacidad, por lo que la ley emitida fue declarada inválida en su totalidad. Los efectos de dicha invalidez se prorrogaron por doce meses una vez notificado el Congreso, con la finalidad de no privar a las personas con discapacidad de sus posibles efectos benéficos.

## II. Razones de la disidencia

### A) Validez del proceso legislativo

12. Desde mi punto de vista, el proceso de consulta llevado a cabo por el Congreso del Estado de Nuevo León, sí puede considerarse que cumplió con los estándares fijados por este Alto Tribunal, por las siguientes consideraciones:

13. Como lo he sostenido desde la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y más recientemente en la 38/2021, con base en el contenido de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la Observación General Número 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, concibo a la consulta para las personas con discapacidad como un mecanismo centrado en la participación, accesibilidad y transparencia. En parte por el amplio alcance y ámbito de aplicación que pretende tener, la consulta está diseñada y regulada convencionalmente de una manera que es, hasta cierto punto y en contraposición con la consulta para comunidades indígenas, flexible y gradual.

14. La intención de la Convención es, desde mi perspectiva, que progresivamente se generalice la obligación de consultar a las personas con discapacidad, de manera que las consultas se realicen en prácticamente todos los procesos de adopción de decisiones públicas, garantizando de esta manera su participación plena.

15. Por lo anterior, considero que el nivel de escrutinio que este Tribunal Pleno debe adoptar para analizar procesos de consulta previa no puede ser de tal rigor que frustre los intentos que, gradualmente, van adoptando las Legislaturas. En el caso concreto, de manera muy parecida a como voté en los precedentes referidos, estimo que el Congreso Local demandado sí cumplió con la obligación convencional de consultar previamente a las personas destinatarias de su legislación.

16. Coincido con la resolución en las cuestiones que podrían ser perfectibles en la consulta, particularmente, en que debió haber sido más transparente, a modo de permitir, por lo menos, la clara identificación de los participantes y de los alcances dados a su opinión. Sin embargo, dada la flexibilidad y gradualidad con la que me parece deben analizarse este tipo de consultas, la forma en que se llevó sería suficiente para reconocer la validez del proceso legislativo.

**B) Postergación de los efectos de la declaración de invalidez**

17. Una vez que mayoritariamente se invalida el proceso legislativo por falta de consulta para personas con discapacidad, tampoco comparto la consideración del párrafo 74 de la resolución, en la que se señala que la declaración de invalidez del decreto impugnado surtirá sus efectos a partir de los doce meses siguientes a que se notifiquen al Congreso del Estado de Nuevo León los puntos resolutivos de la sentencia, bajo el argumento de que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la ley invalidada.

18. Como lo he sostenido reiteradamente, en mi opinión, no le corresponde a este Alto Tribunal juzgar, sin haber mediado una consulta, si una ley es benéfica o no para la población que tenía derecho a ser consultada, puesto que solamente es posible arribar a esa conclusión habiendo escuchado a los grupos afectados por la medida legislativa. Por ello, no me parece que se trate de una razón válida para que la sentencia no surta efectos inmediatos.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 255/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 698, con número de registro digital: 30942.

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 78/2020.

**Tema. Alcance de la competencia concurrente que el artículo 4o. de la Constitución Federal establece a favor de los Municipios**

1. En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.

2. Al respecto, se sobreseyó en la controversia con relación a la omisión legislativa impugnada al Poder Ejecutivo Federal, a los actos atribuidos a la Guardia Nacional y al acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte.

Por otra parte, se declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas y se le ordenó expedirla. Finalmente, se reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla", para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos.

3. Yo no comparto este último reconocimiento de validez, por lo que formulo el presente voto particular, el cual se acotará a este tema.

**I. Razones de la mayoría**

4. La sentencia concluye que el Ejecutivo Federal no se encontraba, constitucionalmente, obligado a coordinarse con el Municipio, ni con algún otro ente, para disponer de las aguas de la presa. La decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano, por lo que en este tipo de actos no se necesita aprobación municipal.

5. En ese sentido se parte de la premisa que de la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes; sino que se trata de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

6. Por tanto, si la disposición de agua almacenada en la presa para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, entonces las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional, de ahí que no se requiera la autorización de alguna otra autoridad, estatal o municipal, para ser tomada ni ejecutada.

7. En segundo lugar, partiendo de la premisa de que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del tratado de aguas internacionales, se concluye que las disposiciones del tratado debían ser cumplidas en sus términos.

8. Por último, la sentencia afirma que, aun suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle

participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, esa hipotética atribución originaria no llevaría a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa para el pago de los adeudos del tratado de aguas internacionales.

9. Lo anterior, porque la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 6, fracción VIII, dispone que sólo compete al Ejecutivo Federal "adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas", por lo que coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional.

**II. Razones del disenso**

10. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación.

11. El artículo 4o. de la Constitución Federal establece, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 4o. …

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

12. Como una cuestión previa, considero importante aclarar que esta nueva facultad que se le otorgó a los Municipios en el artículo transcrito corresponde a una facultad concurrente junto a la Federación y las entidades federativas. Así lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 56/2020,[1] en la que se estableció lo siguiente:

[1] Resuelta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós.

"Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que **la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal** no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas **que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios** en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico."[2]

13. Tomando lo anterior como premisa, me aparto de las consideraciones de la sentencia por tres razones.

14. En primer lugar, porque se afirma que los conceptos de gestión y administración de aguas a que se refieren los artículos 4o. y 27 constitucionales encuentran desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales. En mi opinión, la nueva competencia concurrente que se introdujo en el artículo 4o. de la Constitución Federal, no se puede considerar regulada en la Ley de Aguas vigente.

15. En segundo lugar, no comparto la afirmación de la sentencia relativa a que la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de aguas nacionales en sentido estricto, lo cual se trata de una atribución exclusiva de dicho Poder, en términos del artículo 27 constitucional, por lo que no se puede alegar violación a alguna facultad municipal.

16. Considero que la nueva facultad concurrente que el artículo 4o. constitucional establece en favor de los Municipios, no diferencia entre las distintas categorías de agua, sino que se refiere a los recursos hídricos en general, es decir, que incluye a las aguas catalogadas como nacionales. Esto implica que el Municipio pueda participar en todos los procesos decisorios respecto de la utilización de cualquier recurso hídrico que sea utilizado para cubrir el derecho

[2] Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta Soberanía: … 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios."). (Énfasis añadido)

humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico. Estimo que una interpretación contraria podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia constitucional a favor de los Municipios.

17. En tercer lugar, tampoco puedo compartir la determinación respecto a que, aun cuando las facultades sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, sería imposible que el Ejecutivo Federal se coordinara con el Municipio sin violar la Constitución, pues implicaría la inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, la cual dispone que: "Compete al Ejecutivo Federal: […] Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materias de aguas"; ello bajo la premisa de que la disposición de las aguas se dictó en cumplimiento de un tratado internacional.

18. Al respecto, se debe tener presente que la presa de "La Boquilla" se ubica en el cauce del Río Conchos. Por su parte, el tratado internacional dispone que le corresponde a los Estados Unidos de América una tercera parte del agua que llegue de la corriente principal del Río Bravo, procedente de diversos ríos, entre ellos, el Río Conchos, pero que la cantidad mínima será de cuatrocientos treinta y un millones de metros cúbicos por cada ciclo de cinco años, y que también le corresponderá la mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal, pero que, en caso de extraordinaria sequía, el faltante que existiera al final de un ciclo se repondrá en el siguiente con agua procedente de los mismos tributarios; situación ésta que se actualizó en el presente caso, donde estaba por terminar un ciclo y en el anterior hubo un faltante de agua para cubrir la entrega mínima.

19. De lo anterior, se puede apreciar que la decisión del Ejecutivo Federal de ocupar el agua de la presa "La Boquilla" para cubrir el faltante de agua del ciclo anterior no es una obligación que se deriva expresamente del tratado, sino que sólo se relaciona indirectamente con éste, en tanto que dicho faltante se podría cubrir con agua de cualquier otro tributario.

20. Ahora bien, no me parece adecuada la interpretación tan amplia que hace la sentencia respecto de la Ley de Aguas para justificar esa decisión, pues el artículo que establece que el Ejecutivo Federal podrá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos internacionales se debe entender en armonía con las facultades que otorga la ley en relación con las obligaciones del tratado, esto es, no puede justificarse cualquier medida imaginable sólo por el hecho de relacionarse con el tratado. Esta interpretación tan amplia, además de otros problemas, también podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia concurrente de los Municipios que el artículo 4o. constitucional les otorga.

21. Imaginemos, por ejemplo, el caso extremo en el que el Ejecutivo Federal decide que la entrega mínima de los faltantes del ciclo anterior sólo se cubriría con agua proveniente de la fuente del que se surte agua al Municipio. Esto no podría justificarse, simplemente, en el artículo referido de la Ley de Aguas vigente, pues el objetivo de la reforma constitucional fue, precisamente, la participación de los Municipios para que se consiguiera un uso equitativo de los recursos hídricos; facultad que tiene vigencia, aun tratándose de los recursos que se relacionen indirectamente con tratados internacionales.

22. Además, debemos tomar en cuenta que, en el presente caso, había otras opciones para cubrir el adeudo de agua por lo que no se podía considerar que, necesariamente, se debiera utilizar el agua de la presa en cuestión. De ahí que, sí podía haber existido un proceso de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para determinar cuál era la forma más equitativa de disponer de los recursos hídricos.

23. Por último, quiero aclarar que en ningún momento mi intención sea sostener que no se debería cumplir el tratado internacional. Es más, ni siquiera considero que éste sea un caso en que se tenga que analizar si se debe generar cierto tipo de interpretaciones de las disposiciones de dicho tratado en relación con la reforma constitucional. Simplemente, quiero precisar que la decisión del Ejecutivo Federal era una de las opciones para pagar el faltante de agua, en tanto no era una medida expresamente establecida en el tratado, sino que se relacionaba sólo indirectamente con éste.

24. Por tanto, en mi opinión, sí era posible considerar este acto como una disposición de recursos hídricos en la que debería tener participación el Municipio, en tanto implicaba el uso de un recurso hídrico que también está dirigido a cubrir el derecho humano de acceso al agua destinada al consumo personal y doméstico del territorio a su cargo y su participación encontraba asidero en la facultad concurrente que le otorga el artículo 4o. constitucional.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 78/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1603, con número de registro digital: 30814.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de septiembre de 2022.

# VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2021, PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

En sesión pública celebrada el veintiocho de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 93/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala.

En este asunto, entre otros aspectos, el Pleno declaró infundado el concepto de invalidez que sostenía la inconstitucionalidad del artículo 4 de la ley impugnada por no contener las definiciones de "*órgano de gobierno*" y "*órgano de vigilancia*" establecidas en las fracciones XLIII y XLIV del diverso 4 de la Ley General de Archivos.

Presento este voto particular pues, a diferencia de la sentencia, considero que el legislador local sí incurrió en una omisión legislativa al no prever dichos conceptos en la ley local impugnada, tal como expondré a continuación.

## I. Tema II. Definiciones distintas a las contenidas en la Ley marco

### a) Fallo mayoritario

En sus conceptos de invalidez, el Instituto promovente adujo que el artículo 4 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala era inconstitucional porque omitía establecer algunas de las definiciones previstas en la Ley General de Archivos –entre otras, las relativas a los conceptos de "*órgano de gobierno*" y "*órgano de vigilancia*–"[1] las cuales constituían un mínimo irreductible en la armonización de la materia, por lo que se generaba un vacío normativo que no podía colmarse con la ley marco al no ser supletoria de la ley local.

Como mencioné previamente, el fallo mayoritario declaró infundados los conceptos de invalidez planteados respecto del artículo 4 de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala, esencialmente, por considerar que la falta de regulación

[1] **Ley General de Archivos.**
"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: …
"**XLIII.** Órgano de gobierno: Al órgano de gobierno del Archivo General;
"**XLIV.** Órgano de vigilancia: Al órgano de vigilancia del Archivo General; …"

de los conceptos "*órgano de gobierno*" y "*órgano de vigilancia*" no daba lugar a deficiencias u omisiones legislativas.

En efecto, el Pleno consideró que el hecho de que la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala no incluyera las definiciones de "*órgano de gobierno*" y "*órgano de vigilancia*" no trasciende a la homologación o al sistema de archivos que pretendió implementar la reforma constitucional en la materia. Señala que, en todo caso, lo importante es determinar la existencia de estos órganos, así como observar si se encuentran regulados en dicha ley.

**b) Razones del voto particular**

Como lo he sostenido en diversos asuntos en los que el Pleno ha analizado leyes de archivos,[2] el parámetro de regularidad se desprende de la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución General[3] que, en materia archivística, establece un mandato de homogeneidad y ajuste en los tres órdenes de gobierno.

En mi opinión, en materia de archivos, es la propia Constitución General la que distribuye competencias entre dichos órdenes y autoriza a que en la ley general se limite la libertad de configuración normativa y operativa de la Federación y las entidades federativas.

En este sentido, a efecto de examinar la regularidad constitucional de normas locales en materia archivística, debe atenderse a la finalidad de homogeneidad materializada a través de la Ley General de Archivos, de modo que las entidades federativas, al ejercer su competencia para legislar al respecto, están obligadas a ajustarse a las bases y principios que establece –sin alterar su contenido esencial y/o alcance–, los cuales deben ser los mismos en todo el país, con el objeto de que tal finalidad se cumpla.

[2] A saber, en las acciones de inconstitucionalidad 101/2019 resuelta el tres de mayo de dos mil veintiuno, 141/2019 resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, 122/2020 resuelta el trece de julio de dos mil veintiuno, 132/2019 resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, 140/2019 resuelta el diecisiete de marzo de dos mil veintidós y 276/2020 resuelta el veinticuatro de marzo de dos mil veintidós.

[3] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: …
"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. …"

Desde esa perspectiva, las definiciones que se contemplan en la legislación estatal son fundamentales para determinar si cumple o no con el mandato constitucional de homogeneidad en materia de archivos, pues son la base para comprender el alcance del resto de las normas.

Bajo esta lógica, para determinar si las normas impugnadas respetan o no el mandato constitucional de homogeneidad, las definiciones previstas en las legislaciones locales deben ser especialmente cuidadosas de que tanto la terminología como el contenido que emplean sea similar al de las correlativas en la Ley General de Archivos. Además, deben contar con la suficiente precisión técnica a fin de que los operadores tengan certeza para cumplir con el criterio de homogeneidad archivística en cualquier parte de la República.

En ese sentido, contrario a la determinación del Pleno, considero que la falta de previsión de las definiciones de "*órgano de gobierno"* y "*órgano de vigilancia"* en la ley local, en los términos del artículo 4, fracciones XLIII y XLIV, de la Ley General de Archivos,[4] sí constituye una omisión legislativa.

En el caso, el legislador local no define ni regula los órganos de gobierno y vigilancia en alguna otra parte de la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala. Ello obedece a la naturaleza jurídica otorgada al Archivo General del Estado en términos del artículo 95 de dicho ordenamiento,[5] como *un órgano desconcentrado de la Contraloría del Ejecutivo* (local), por lo que no requeriría tener una estructura orgánica con órganos encargados del control y vigilancia, como sí se establecen en la Ley General de Archivos.

Por tanto, la falta de definiciones de "*órgano de gobierno*" y "*órgano de vigilancia*" en la ley local sí incumple con el mandato constitucional de homogeneidad

[4] **Ley General de Archivos.**
"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por: …
"**XLIII.** Órgano de gobierno: Al órgano de gobierno del Archivo General;
"**XLIV.** Órgano de vigilancia: Al órgano de vigilancia del Archivo General; …"
Ahora bien, el "órgano de gobierno" también se encuentra regulado en los artículos 108, fracción I, 109 y 110 y séptimo transitorio de la Ley General de Archivos, relativos al funcionamiento del Archivo General de la Nación. En este sentido, el órgano de gobierno es un cuerpo colegiado de administración del archivo general con diversas atribuciones.
Por otro lado, el "órgano de vigilancia" se encuentra regulado en los artículos 108, fracción III y 113 de la Ley General de Archivos. Bajo estos preceptos, se entiende como el órgano encargado del control y vigilancia del Archivo General de la Nación.
[5] **Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala.**
"**Artículo 95.** El AGHET es un organismo desconcentrado de la contraloría del Ejecutivo con capacidad técnica y de gestión, para el cumplimiento de su objeto, el AGHET contará con la estructura que determine el reglamento interior de la contraloría del Ejecutivo, observando lo establecido por la ley general."

en tanto que ello está estrechamente vinculado con el hecho de que el Archivo General del Estado de Tlaxcala tiene una estructura orgánica distinta a la establecida en la ley general para el Archivo General de la Nación,[6] de modo que al no definirse y no prever en la ley local estos órganos, el legislador estatal incurre en una omisión.

Finalmente, considero necesario aclarar que, si bien al resolverse la acción de inconstitucionalidad 276/2020[7] relativa a la Ley de Archivos para el Estado de Sonora, voté en el sentido de declarar infundada la omisión de legislador local respecto de definir los conceptos "*órgano de gobierno*" y "*órgano de vigilancia*", lo cierto es que dicho precedente es distinto al presente asunto.

En efecto, a diferencia del presente caso, tal ordenamiento sí preveía la existencia del "*órgano de gobierno*" y "*órgano de vigilancia*"; además de contemplar al Archivo General del Estado de Sonora como un organismo descentralizado; lo anterior, en consonancia con la naturaleza jurídica que la Ley General de Archivos otorga al Archivo General de la Nación. En ese sentido, la falta de previsión de tales conceptos no rompía con el mandato de homogeneidad en tanto que ello no derivaba de la naturaleza jurídica prevista para el organismo mencionado.

Por las razones apuntadas, difiero del sentido del fallo mayoritario, pues en el presente caso, la falta de definición de los conceptos *"órgano de gobierno*" y "*órgano de vigilancia*" en la Ley de Archivos del Estado de Tlaxcala da lugar a una omisión legislativa, ya que la ley local no prevé tales órganos dentro de la estructura orgánica del Archivo General del Estado, como sí se establecen en la ley marco, lo cual rompe el mandato constitucional de homogeneidad.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 93/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 1017, con número de registro digital: 30959.

[6] Razón por la cual esta disposición fue declarada inconstitucional en el considerando VI relativo al estudio de fondo, tema VII (páginas 43 a 50 de la sentencia).
[7] Fallada en sesión del Tribunal Pleno de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós.

# VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 11/2018, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA, ESTADO DE NUEVO LEÓN.

En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Santa Catarina, Estado de Nuevo León, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de dicha entidad federativa.

Presento este voto particular, pues si bien en términos generales concuerdo con la sentencia, en relación con algunos puntos respetuosamente difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros y Ministras.

## I. Artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado B).

### a) Fallo mayoritario

En este apartado de la sentencia el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 52 y omitió pronunciarse por lo que se refiere al diverso 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.[1] De la lectura de la sentencia se des-

[1] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.**
"**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 56.** (penúltimo párrafo)
"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

prende que el reconocimiento de validez se sustenta en las consideraciones siguientes:

En primer lugar, se expone que, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, corresponde a las entidades federativas analizar la congruencia de los distintos programas municipales de desarrollo urbano con la planeación de los distintos niveles de gobierno mediante *dictámenes de congruencia*. De manera paralela, concierne a los Municipios validar ante la autoridad competente local la congruencia de sus planes y programas municipales de desarrollo urbano.

En segundo lugar, se señala que conforme al artículo 52 impugnado la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente o dependencia municipales,** analizar la apropiada congruencia de los programas municipales de desarrollo urbano con respecto a los distintos niveles de planeación, como requisito previo a su aprobación, publicación e inscripción.

De ahí, concluye que lo previsto en la norma impugnada es acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general de la materia. Lo anterior, en virtud de que, mientras 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.

**b) Razones de disenso**

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 52 y considero que se debió estudiar y declarar la invalidez del diverso 56, penúltimo párrafo, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

---

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."

En efecto, el artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano[2] establece que el Ayuntamiento deberá consultar a la autoridad local competente sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de su programa de desarrollo urbano con la planeación estatal y federal, ***una vez aprobado y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.***

Sin embargo, los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León disponen que la secretaría estatal analizará la congruencia de los planes y programas de desarrollo urbano "*antes de ser aprobados*" definitivamente por la autoridad estatal.

De esta manera, es claro que se alteran los criterios establecidos por la ley general de la materia para garantizar que exista debida congruencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Lo anterior, pues en la norma emitida por el Congreso de la Unión, la verificación de congruencia es un requisito *posterior* a la aprobación del Municipio, necesaria para la inscripción del instrumento en el Registro Público que no incide en las facultades previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General.[3] Sin embargo, en las normas de que se trata, esta etapa es *previa* a la aprobación por parte del Ayuntamiento, lo que afecta su esfera de competencias.

---

[2] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**
"**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."

[3] **Constitución General.**
"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:
"...
"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; ..."

Por estos motivos, considero que los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León son inconstitucionales, por lo que debió declararse su invalidez.

**II. Artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado C).**

**a) Fallo mayoritario**

En este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León,[4] por las razones que se sintetizan a continuación:

En primer lugar, la sentencia expone que la ley general en la materia otorga facultades a los Estados para que establezcan normas conforme a las cuales se promueva y garantice la participación ciudadana en los procedimientos de planeación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo urbano, así como para verificar la congruencia de los planes municipales. Además, vincula a los Municipios a instaurar los mecanismos de consulta pública y verificar con la autoridad estatal la congruencia de los instrumentos de que se trata.

Posteriormente, la sentencia señala que la ley local de la materia regula el mecanismo de consulta pública que forma parte del procedimiento previsto para la emisión de los programas de desarrollo urbano. Por ello, es acorde con las previsiones de la ley general de la materia que el gobierno de la entidad verifique que el proceso de consulta pública sea acorde con los distintos niveles de planeación. En esas condiciones, se reconoce la validez de la norma impugnada que lo faculta para analizar este tema.

---

[4] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.**
"**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."

**b) Razones de disenso**

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, por las siguientes razones:

En términos del artículo 10, fracciones VII y VIII, así como del diverso 44, ambos de la ley general de la materia,[5] las entidades federativas deben verificar que los distintos programas municipales de desarrollo urbano guarden congruencia y estén ajustados **tanto a la planeación estatal como federal.** Por su parte, el artículo impugnado dispone que el análisis de congruencia verificará el cumplimiento del **procedimiento para la consulta** de los planes de desarrollo urbano, de centros de población o programas parciales.

Luego entonces, el artículo impugnado excede el parámetro establecido por la ley general de la materia, pues ésta faculta a los Gobiernos Locales para verificar la congruencia con la planeación estatal y federal, mientras que la ley local autoriza a la secretaría respectiva a comprobar el procedimiento de consulta, lo que implica revisar la legalidad de las actuaciones del propio Municipio. Ello, en detrimento de la facultad del actor para formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano, contenida en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución General.

Por estas razones, considero que el artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León es inconstitucional.

---

[5] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**
"**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:
"...
"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;** ..."
"**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."

### III. Artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando décimo cuarto).

#### a) Fallo mayoritario

En este considerando, la sentencia analizó los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor, encaminados a demostrar que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León[6] generan incertidumbre e inseguridad jurídicas respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso puede ejercer la prerrogativa contenida en la licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

Además, se argumentó 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.

La sentencia declara ***fundados*** dichos conceptos de invalidez, en tanto considera que las normas vulneran el principio de seguridad jurídica reconocido en los

[6] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.**
"**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 (sic) 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 (sic) 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."

artículos 14 y 16 de la Constitución General, ya que impactan 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 General.

En efecto, se menciona que 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 refieren 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 tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan*".** En cambio, el diverso 313 establece que las autorizaciones referidas **"*no tendrán vencimiento*"**; lo que impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos y se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuados del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

**b) Razones de disenso**

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario expuesto en la sentencia, consistente en invalidar los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. Lo anterior, pues considero que dichos artículos no vulneran las potestades normativas ni administrativas del Municipio, no generan incertidumbre o inseguridad jurídicas y tampoco resultan contradictorios con lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley impugnada. Me explico.

De una simple lectura a los artículos impugnados, se desprende que: **1.** Sujetan la vigencia de determinadas autorizaciones en materia de fraccionamientos (artículo 291, fracción I) y conjuntos urbanos (artículo 304, fracción I) que se desarrollen en una etapa, a que lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo y demás disposiciones aplicables no las contravengan; y, **2.** Establecen que no tendrán vencimiento determinadas autorizaciones en materia de construcción y edificación.

Ahora bien, en su concepto de invalidez vigésimo tercero, el Municipio actor argumentó en esencia que: **1.** El hecho de que el Congreso Local no estableciera una vigencia definida para este tipo de autorizaciones vulnera sus potestades normativas y administrativas en materia de planeación, administración y control del desarrollo urbano, pues genera un ámbito de incertidumbre e inseguridad jurídicas respecto al lapso de tiempo en el que el titular de la autorización puede ejercer las prerrogativas que le corresponden; y, **2.** Si bien para algunas autorizaciones se establecen condiciones de vigencia vinculadas con las modificaciones que pudieran sufrir los planes y programas de desarrollo urbano, considera que ello es contradictorio con lo que establece el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada.

En primer término, estimo conveniente precisar que el artículo 10, fracciones I y XXV, de la ley general de la materia autoriza a las entidades federativas para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y, específicamente, para establecer en las leyes los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas. De tal manera que, aunque no se haya alegado una falta de competencia, considero que la Legislatura Local se encontraba facultada para regular estas cuestiones.

Ahora bien, por lo que respecta a los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada, advierto que efectivamente el Congreso Local dispuso una regla especial en cuanto a que tratándose de *fraccionamientos o conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa*, la vigencia de determinadas *autorizaciones* se extenderá "*hasta tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales no las contravengan*". En específico, se refiere a las autorizaciones consistentes en: **1.** La factibilidad de urbanización, factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo; **2.** La fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico; **3.** El proyecto urbanístico y/o el proyecto arquitectónico; y, **4.** El plano de rasantes.

Al respecto, las autorizaciones a que hacen referencia los artículos impugnados son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto urbanístico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones emitidas durante etapas previas y en las que se busca determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar. Ello con base en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, atlas de riesgos y demás disposiciones aplicables.

De esta manera, desde mi perspectiva resulta clara la lógica de la vigencia *indefinida* de este tipo de autorizaciones, sujeta a la modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo o demás disposiciones aplicables; pues dichas autorizaciones preliminares no perderán su vigencia hasta tanto surja un motivo justificado que detone la modificación de la planeación de desarrollo urbano –en términos de lo que dispone el artículo 93 de la propia ley impugnada–, supuesto en el que el particular deberá reiniciar los procedimientos de autorización correspondientes si es que así lo considera.

Lo anterior permite dotar de seguridad a los particulares de que las autorizaciones en cuestión no perderán su vigencia en tanto continúen siendo acordes a lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo u otras disposiciones aplicables; al tiempo que permite a la autoridad volver a analizar estas autorizaciones si llegase a existir una modificación en las normas técnicas respectivas que impacten en alguno de los supuestos previstos por la norma. Por tanto, contrario a lo argumentado por la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, considero que los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada no suponen incertidumbre o inseguridad jurídicas.

Por otra parte, en lo relativo al argumento del Municipio actor en el sentido de que dichas disposiciones son contrarias a lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada, advierto que el artículo 93 de la ley local impugnada regula los supuestos en los que las autoridades competentes podrán modificar los planes o programas de desarrollo urbano y su último párrafo señala 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 cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación."

Desde mi perspectiva, la contradicción alegada por el Municipio actor es inexistente dado que el último párrafo del artículo 93 establece una regla general en cuanto a que las modificaciones a planes y programas de desarrollo urbano no afectarán permisos, licencias, autorizaciones o derechos adquiridos; sin embargo, en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada encontramos una *excepción* a esta regla general que se justifica por las razones de interés público expuestas en párrafos anteriores. De esta manera, se entiende que permisos o autorizaciones cuya vigencia no dependa de su

adecuación con nuevos planes o programas de desarrollo urbano, no se verán afectados por la modificación de éstos.

Finalmente, por lo que hace al artículo 313 de la ley impugnada, advierto que el Congreso Local dispuso que en materia de factibilidades y licencias de uso de suelo para la *construcción y edificación* 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.*** Al respecto, al igual que sucedía en los supuestos anteriores, las autorizaciones que carecen de vencimiento son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones emitidas durante etapas previas y cuyo objeto es determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar.

La excepción a esta regla se encuentra en el segundo párrafo del propio artículo 313, el cual establece que *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*. De esta manera, estimo que el artículo 313 de la ley impugnada tampoco supone incertidumbre o inseguridad jurídicas dado que el legislador fue inequívoco en cuanto a que en estos casos no habrá vencimientos.

Por las razones expuestas, considero que debió declararse infundado el concepto de invalidez del Municipio actor y, por ende, reconocerse la validez de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 11/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 1603, con número de registro digital: 30951.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de octubre de 2022.

# VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2018, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE GUADALUPE, ESTADO DE NUEVO LEÓN.

En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de dicha entidad federativa.

Presento este voto particular, pues si bien en términos generales concuerdo con la sentencia, en relación con algunos puntos respetuosamente difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros y Ministras.

## I. Artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado B).

### a) Fallo mayoritario.

En este apartado de la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 52 y omitió pronunciarse por lo que se refiere al diverso 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.[1] De la lectura de la sentencia se desprende que el reconocimiento de validez se sustenta en las consideraciones siguientes:

En primer lugar, se expone que, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, corresponde a las entidades

[1] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**
"**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**

federativas analizar la congruencia de los distintos programas municipales de desarrollo urbano con la planeación de los distintos niveles de gobierno mediante *dictámenes de congruencia*. De manera paralela, concierne a los Municipios validar ante la autoridad competente local la coherencia de sus planes y programas municipales de desarrollo urbano.

En segundo lugar, se señala que conforme al artículo 52 impugnado la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente o dependencia municipales,** analizar la apropiada congruencia de los programas municipales de desarrollo urbano con respecto a los distintos niveles de planeación, como requisito previo a su aprobación, publicación e inscripción.

De ahí, concluye que lo previsto en la norma impugnada es acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general de la materia. Lo anterior, en virtud de que mientras 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.

**b) Razones de disenso.**

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 52 y considero que se debió estudiar y declarar la invalidez del diverso 56, penúltimo párrafo, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

---

**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 56.** (penúltimo párrafo)

"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."

En efecto, el artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano[2] establece que el Ayuntamiento deberá consultar a la autoridad local competente sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de su Programa de Desarrollo Urbano con la planeación estatal y federal, ***una vez aprobado y como requisito previo a su inscripción en el registro público de la propiedad*.**

Sin embargo, los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León disponen que la secretaría estatal analizará la congruencia de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano "*antes de ser aprobados*" definitivamente por la autoridad estatal.

De esta manera, es claro que se alteran los criterios establecidos por la ley general de la materia para garantizar que exista debida congruencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Lo anterior, pues en la norma emitida por el Congreso de la Unión, la verificación de congruencia es un requisito *posterior* a la aprobación del Municipio, necesaria para la inscripción del instrumento en el registro público que no incide en las facultades previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General.[3] Sin embargo, en las normas de que se trata, esta etapa es previa a la aprobación por parte del Ayuntamiento, lo que afecta su esfera de competencias.

Por estos motivos, considero que los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

[2] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**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."
[3] **Constitución General**
"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

para el Estado de Nuevo León son inconstitucionales, por lo que debió declararse su invalidez.

**II. Artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado C).**

**a) Fallo mayoritario.**

En este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León,[4] por las razones que se sintetizan a continuación:

En primer lugar, la sentencia expone que la ley general de la materia otorga facultades a los Estados para que establezcan normas conforme a las cuales se promueva y garantice la participación ciudadana en los procedimientos de planeación, seguimiento y evaluación de los Programas de Desarrollo Urbano, así como para verificar la congruencia de los planes municipales. Además, vincula a los Municipios a instaurar los mecanismos de consulta pública y a verificar con la autoridad estatal la congruencia de los instrumentos de que se trata.

Posteriormente, la sentencia señala que la ley local en la materia regula el mecanismo de consulta pública que forma parte del procedimiento previsto para la emisión de los Programas de Desarrollo Urbano. Por ello, es acorde con las previsiones de la ley general de la materia que el gobierno de la entidad

"…
"**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial."

[4] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**
"**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."

verifique que el proceso de consulta pública sea acorde con los distintos niveles de planeación. En esas condiciones, se reconoce la validez de la norma impugnada que lo faculta para analizar este tema.

**b) Razones de disenso.**

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, por las siguientes razones:

En términos del artículo 10, fracciones VII y VIII, así como del diverso 44, ambos de la ley general de la materia,[5] las entidades federativas deben verificar que los distintos programas municipales de desarrollo urbano guarden congruencia y estén ajustados tanto a la **planeación estatal como federal.** Por su parte, el artículo impugnado dispone que el análisis de congruencia verificará el cumplimiento del **procedimiento para la consulta** de los Planes de Desarrollo Urbano, de centros de población o programas parciales.

Luego entonces, el artículo impugnado excede el parámetro establecido por la ley general de la materia, pues ésta faculta a los gobiernos locales para verificar la congruencia con la planeación estatal y federal, mientras que la ley local autoriza a la secretaría respectiva a comprobar el procedimiento de consulta, lo que implica revisar la legalidad de las actuaciones del propio Municipio. Ello, en detrimento de la facultad del actor para formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano, contenida en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución General.

[5] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:
"…
"**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.**"
"**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."

Por estas razones, considero que el artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León es inconstitucional.

**III. Artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando décimo cuarto).**

**a) Fallo mayoritario.**

En este considerando, la sentencia analizó los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor, encaminados a demostrar que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León [6] generan incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso puede ejercer la prerrogativa contenida en la licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

Además, se argumentó 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 la vigencia de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los

[6] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**
"**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."

particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

La sentencia declara ***fundados*** dichos conceptos de invalidez, en tanto considera que las normas vulneran el principio de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, ya que impactan 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 General.

En efecto, se menciona que 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 refieren 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*".** En cambio, el diverso 313 establece que las autorizaciones referidas **"*no tendrán vencimiento*";** lo que impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos y se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuados del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

**b) Razones de disenso.**

Respetuosamente, me aparto del criterio mayoritario expuesto en la sentencia, consistente en invalidar los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. Lo anterior, pues considero que dichos artículos no vulneran las potestades normativas ni administrativas del Municipio; no generan incertidumbre o inseguridad jurídica y tampoco resultan contradictorios con lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley impugnada. Me explico.

De una simple lectura a los artículos impugnados, se desprende que: **1.** Sujetan la vigencia de determinadas autorizaciones en materia de fraccionamientos (artículo 291, fracción I) y conjuntos urbanos (artículo 304, fracción I) que se desarrollen en una etapa, a que lo establecido en nuevos Planes o Programas

de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo y demás disposiciones aplicables no las contravengan; y, **2.** Establecen que no tendrán vencimiento determinadas autorizaciones en materia de construcción y edificación.

Ahora bien, en su concepto de invalidez vigésimo tercero, el Municipio actor argumentó, en esencia, que: **1.** El hecho de que el Congreso Local no estableciera una vigencia definida para este tipo de autorizaciones, vulnera sus potestades normativas y administrativas en materia de planeación, administración y control del desarrollo urbano, pues genera un ámbito de incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al lapso de tiempo en el que el titular de la autorización puede ejercer las prerrogativas que le corresponden; y, **2.** Si bien para algunas autorizaciones se establecen condiciones de vigencia vinculadas con las modificaciones que pudieran sufrir los Planes y Programas de Desarrollo Urbano, considera que ello es contradictorio con lo que establece el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada.

En primer término, estimo conveniente precisar que el artículo 10, fracciones I y XXV, de la ley general de la materia autoriza a las entidades federativas para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y, específicamente, para establecer en las leyes los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas. De tal manera que, aunque no se haya alegado una falta de competencia, considero que la Legislatura Local se encontraba facultada para regular estas cuestiones.

Ahora bien, por lo que respecta a los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada, advierto que efectivamente el Congreso Local dispuso una regla especial en cuanto a que, tratándose de *fraccionamientos o conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa*, la vigencia de determinadas *autorizaciones* se extenderá "*hasta en tanto lo establecido en nuevos Planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo, y demás disposiciones legales no las contravengan*". En específico, se refiere a las autorizaciones consistentes en: **1.** La factibilidad de urbanización, factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo; **2.** La fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico; **3.** El proyecto urbanístico y/o el proyecto arquitectónico; y, **4.** El plano de rasantes.

Al respecto, las autorizaciones a que hacen referencia los artículos impugnados son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto urbanístico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones **emitidas**

**durante etapas previas** y en las que se busca determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar. Ello, con base en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano aplicables, Atlas de riesgos y demás disposiciones aplicables.

De esta manera, desde mi perspectiva resulta clara la lógica de la vigencia *indefinida* de este tipo de autorizaciones, sujeta a la modificación de los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo o demás disposiciones aplicables; pues dichas autorizaciones preliminares no perderán su vigencia hasta tanto surja un motivo justificado que detone la modificación de la planeación de desarrollo urbano –en términos de lo que dispone el artículo 93 de la propia ley impugnada–, supuesto en el que el particular deberá reiniciar los procedimientos de autorización correspondientes, si es que así lo considera.

Lo anterior permite dotar de seguridad a los particulares en cuanto a que las autorizaciones en cuestión no perderán su vigencia en tanto continúen siendo acordes a lo establecido en nuevos Planes o Programas de Desarrollo Urbano, Atlas de riesgo u otras disposiciones aplicables; al tiempo que permite a la autoridad volver a analizar estas autorizaciones, si llegase a existir una modificación en las normas técnicas respectivas que impacten en alguno de los supuestos previstos por la norma. Por tanto, contrario a lo argumentado por la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, considero que los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada no suponen incertidumbre o inseguridad jurídica.

Por otra parte, en lo relativo al argumento del Municipio actor en el sentido de que dichas disposiciones son contrarias a lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada, advierto que el artículo 93 de la ley local impugnada regula los supuestos en los que las autoridades competentes podrán modificar los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y su último párrafo señala 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 cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación*".

Desde mi perspectiva, la contradicción alegada por el Municipio actor es inexistente, dado que el último párrafo del artículo 93 establece una regla general en cuanto a que las modificaciones a Planes y Programas de Desarrollo Urbano no afectarán permisos, licencias, autorizaciones o derechos adquiridos; sin

embargo, en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada encontramos una *excepción* a esta regla general que se justifica por las razones de interés público expuestas en párrafos anteriores. De esta manera, se entiende que permisos o autorizaciones, cuya vigencia no dependa de su adecuación con nuevos Planes o Programas de Desarrollo Urbano, no se verán afectados por la modificación de éstos.

Finalmente, por lo que hace al artículo 313 de la ley impugnada, advierto que el Congreso Local dispuso que, en materia de factibilidades y licencias de uso de suelo para la *construcción y edificación*, 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.*** Al respecto, al igual que sucedía en los supuestos anteriores, las autorizaciones que carecen de vencimiento son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones emitidas durante etapas previas y cuyo objeto es determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar.

La excepción a esta regla se encuentra en el segundo párrafo del propio artículo 313, el cual establece que: "*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*.". De esta manera, estimo que el artículo 313 de la ley impugnada tampoco supone incertidumbre o inseguridad jurídica, dado que el legislador fue inequívoco en cuanto a que en estos casos no habrá vencimientos.

Por las razones expuestas, considero que debió declararse infundado el concepto de invalidez del Municipio actor y, por ende, reconocerse la validez de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 12/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1369, con número de registro digital: 30950.

# VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 15/2018, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE JUÁREZ, ESTADO DE NUEVO LEÓN.

En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Juárez, Estado de Nuevo León, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de dicha entidad federativa.

Presento este voto particular, pues si bien en términos generales concuerdo con la sentencia, en relación con algunos puntos respetuosamente difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros y Ministras.

## I. Artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado B)

### a) Fallo mayoritario

En este apartado de la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 52 y omitió pronunciarse por lo que se refiere al diverso 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.[1] De la lectura de la sentencia se

[1] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**
"**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 ésta 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 56.** (penúltimo párrafo)
"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

desprende que el reconocimiento de validez se sustenta en las consideraciones siguientes:

En primer lugar, se expone que, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, corresponde a las entidades federativas analizar la congruencia de los distintos programas municipales de desarrollo urbano con la planeación de los distintos niveles de gobierno mediante *dictámenes de congruencia*. De manera paralela, concierne a los Municipios validar ante la autoridad competente local la congruencia de sus planes y programas municipales de desarrollo urbano.

En segundo lugar, se señala que conforme al artículo 52 impugnado la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente o dependencia municipales,** analizar la apropiada congruencia de los programas municipales de desarrollo urbano con respecto a los distintos niveles de planeación, como requisito previo a su aprobación, publicación e inscripción.

De ahí, concluye que lo previsto en la norma impugnada es acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general de la materia. Lo anterior, en virtud de que, mientras 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.

**b) Razones de disenso**

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 52 y considero que se debió estudiar y declarar la invalidez del diverso 56, penúltimo párrafo, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

---

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."

El artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano[2] establece que el Ayuntamiento deberá consultar a la autoridad local competente sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de su programa de desarrollo urbano con la planeación estatal y federal, ***una vez aprobado y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.***

Sin embargo, los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León disponen que la Secretaría Estatal analizará la congruencia de los planes y programas de desarrollo urbano "*antes de ser aprobados*" definitivamente por la autoridad estatal.

De esta manera, es claro que se alteran los criterios establecidos por la ley general de la materia para garantizar que exista debida congruencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Lo anterior, pues en la norma emitida por el Congreso de la Unión, la verificación de congruencia es un requisito *posterior* a la aprobación del Municipio, necesaria para la inscripción del instrumento en el registro público que no incide en las facultades previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General.[3] Sin embargo, en las normas de que se trata, esta etapa es *previa* a la aprobación por parte del Ayuntamiento, lo que afecta su esfera de competencias.

---

[2] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**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."

[3] **Constitución General.**
"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:
"…
"**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial."

Por estos motivos, considero que los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León son inconstitucionales, por lo que debió declararse su invalidez.

**II. Artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado C)**

**a) Fallo mayoritario**

En este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León,[4] por las razones que se sintetizan a continuación:

En primer lugar, la sentencia expone que la ley general en la materia otorga facultades a los Estados para que establezcan normas conforme a las cuales se promueva y garantice la participación ciudadana en los procedimientos de planeación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo urbano, así como para verificar la congruencia de los planes municipales. Además, la ley en cuestión vincula a los Municipios a instaurar los mecanismos de consulta pública y verificar con la autoridad estatal la congruencia de los instrumentos de que se trata.

Posteriormente, la sentencia señala que la ley local en la materia regula el mecanismo de consulta pública que forma parte del procedimiento previsto para la emisión de los programas de desarrollo urbano. Por ello, es acorde con las previsiones de la ley general de la materia que el Gobierno de la entidad verifique que el proceso de consulta pública sea acorde con los distintos niveles de planeación. En esas condiciones, se reconoce la validez de la norma impugnada que lo faculta para analizar este tema.

[4] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**
"**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."

**b) Razones de disenso**

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, por las siguientes razones:

En términos del artículo 10, fracciones VII y VIII, así como en el diverso 44, ambos de la ley general de la materia,[5] las entidades federativas deben verificar que los distintos programas municipales de desarrollo urbano guarden congruencia y estén ajustados tanto a la planeación estatal como federal. Por su parte, el artículo impugnado dispone que el análisis de congruencia verificará el cumplimiento del **procedimiento para la consulta** de los planes de desarrollo urbanos, de centros de población o programas parciales.

Luego entonces, el artículo impugnado excede el parámetro establecido por la ley general de la materia, pues ésta faculta a los Gobiernos locales para verificar la congruencia con la planeación estatal y federal, mientras que la ley local autoriza a la secretaría respectiva a comprobar el procedimiento de consulta, lo que implica revisar la legalidad de las actuaciones del propio Municipio. Ello, en detrimento de la facultad del actor para formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano, contenida en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución General.

Por estas razones, considero que el artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León es inconstitucional.

---

[5] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:
"…
"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.**"
"**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."

### III. Artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando décimo cuarto)

#### a) Fallo mayoritario

En este considerando, la sentencia analizó los conceptos de invalidez señalados por el Municipio, consistentes en que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León[6] generan incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso puede ejercer la prerrogativa contenida en la licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

Además, se argumentó 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.

La sentencia declara ***fundados*** dichos conceptos de invalidez, pues menciona que las normas vulneran el principio de seguridad jurídica reconocido en los

[6] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**
"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."

artículos 14 y 16 de la Constitución General, ya que impactan en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

En efecto, se menciona que 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, refieren 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*".** En cambio, el diverso 313 establece que las autorizaciones referidas **"*no tendrán vencimiento*"**; lo que impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos y se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuados del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

**b) Razones de disenso**

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario expuesto en la sentencia, consistente en invalidar los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. Lo anterior, pues considero que dichos artículos no vulneran las potestades normativas ni administrativas del Municipio, no generan incertidumbre o inseguridad jurídica y tampoco resultan contradictorios con lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley impugnada. Me explico.

De una simple lectura a los artículos impugnados, puede desprenderse que: **1.** Sujetan la vigencia de determinadas autorizaciones en materia de fraccionamientos (artículo 291, fracción I) y conjuntos urbanos (artículo 304, fracción I) que se desarrollen en una etapa, a que lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo y demás disposiciones aplicables no las contravengan; y, **2.** Establecen que no tendrán vencimiento determinadas autorizaciones en materia de construcción y edificación.

Ahora bien, en su concepto de invalidez vigésimo tercero, el Municipio actor argumentó en esencia que: **1.** El hecho de que el Congreso Local no estableciera

una vigencia definida para este tipo de autorizaciones vulnera sus potestades normativas y administrativas en materia de planeación, administración y control del desarrollo urbano, pues genera un ámbito de incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al lapso de tiempo en el que el titular de la autorización puede ejercer las prerrogativas que le corresponden; y, **2.** Si bien para algunas autorizaciones se establecen condiciones de vigencia vinculadas con las modificaciones que pudieran sufrir planes y programas de desarrollo urbano, considera que ello es contradictorio con lo que establece el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada.

En primer término, debe destacarse que el artículo 10, fracciones I y XXV, de la ley general de la materia autoriza a las entidades federativas para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y, específicamente, para establecer en las leyes los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas. De tal manera que, aunque no se haya alegado una falta de competencia, considero que la Legislatura Local se encontraba facultada para regular estas cuestiones.

Ahora bien, por lo que respecta a los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada, advierto que efectivamente el Congreso Local dispuso una regla especial en cuanto a que tratándose de *fraccionamientos o conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa*, la vigencia de determinadas *autorizaciones* se extenderá *"hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales no las contravengan"*. En específico, se refiere a las autorizaciones consistentes en: **1.** La factibilidad de urbanización, factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo; **2.** La fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico; **3.** El proyecto urbanístico y/o el proyecto arquitectónico; y, **4.** El plano de rasantes.

Al respecto, las autorizaciones a que hacen referencia los artículos impugnados son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto urbanístico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones **emitidas durante etapas previas** y en las que se busca determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar. Ello con base en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, atlas de riesgos y demás disposiciones aplicables.

De esta manera, desde mi perspectiva resulta clara la lógica de la vigencia *indefinida* de este tipo de autorizaciones, sujeta a la modificación de los planes o

programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo o demás disposiciones aplicables; pues dichas autorizaciones preliminares no perderán su vigencia hasta en tanto surja un motivo justificado que detone la modificación de la planeación de desarrollo urbano –en términos de lo que dispone el artículo 93 de la propia ley impugnada–, supuesto en el que el particular deberá reiniciar los procedimientos de autorización correspondientes si es que así lo considera.

Lo anterior permite dotar de seguridad a los particulares de que las autorizaciones en cuestión no perderán su vigencia en tanto continúen siendo acordes a lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo u otras disposiciones aplicables; al tiempo que permite a la autoridad volver a analizar estas autorizaciones si llegase a existir una modificación en las normas técnicas respectivas que impacten en alguno de los supuestos previstos por la norma. Por tanto, contrario a lo argumentado por la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, considero que los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada no suponen incertidumbre o inseguridad jurídica.

Por otra parte, en lo relativo al argumento del Municipio actor en el sentido de que dichas disposiciones son contrarias a lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada, advierto que el artículo 93 de la ley local impugnada regula los supuestos en la que las autoridades competentes podrán modificar los planes o programas de desarrollo urbano y su último párrafo señala que *"[l]a 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"*.

Desde mi perspectiva, la contradicción alegada por el Municipio actor es inexistente dado que el último párrafo del artículo 93 establece una regla general en cuanto a que las modificaciones a planes y programas de desarrollo urbano no afectarán permisos, licencias autorizaciones o derechos adquiridos; sin embargo, en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada encontramos una *excepción* a esta regla general que se justifica por las razones de interés público expuestas en párrafos anteriores. De esta manera, se entiende que permisos o autorizaciones cuya vigencia no dependa de su adecuación con nuevos planes o programas de desarrollo urbano, no se verán afectados por la modificación de éstos.

Finalmente, por lo que hace al artículo 313 de la ley impugnada, advierto que el Congreso Local dispuso que en materia de factibilidades y licencias de uso

de suelo para la *construcción y edificación* 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.*** Al respecto, al igual que sucedía en los supuestos anteriores, las autorizaciones que carecen de vencimiento son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones emitidas durante etapas previas y cuyo objeto es determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar.

La excepción a esta regla se encuentra en el segundo párrafo del propio numeral 313, el cual establece que *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*. De esta manera, estimo que el artículo 313 de la ley impugnada tampoco supone incertidumbre o inseguridad jurídica dado que el legislador fue inequívoco en cuanto a que en estos casos no habrá vencimientos.

Por las razones expuestas, considero que debió declararse infundado el concepto de invalidez del Municipio y, por ende, reconocerse la validez de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 15/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1135, con número de registro digital: 30949.

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2018, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, ESTADO DE NUEVO LEÓN.

En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de San Nicolás de los Garza, Estado de Nuevo León, en contra de diversas disposiciones de la Ley

de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de dicha entidad federativa.

Presento este voto particular, pues si bien en términos generales concuerdo con la sentencia, en relación con algunos puntos respetuosamente difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros y Ministras.

**I. Artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado B)**

**a) Fallo mayoritario**

En este apartado de la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 52 y omitió pronunciarse por lo que se refiere al diverso 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.[1] De la lectura de la sentencia se desprende que el reconocimiento de validez se sustenta en las consideraciones siguientes:

[1] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**
"**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, presiente Municipal o de la Dependencia Municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de ésta 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 56.** (penúltimo párrafo)
"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."

En primer lugar, se expone que conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, corresponde a las entidades federativas analizar la congruencia de los distintos programas municipales de desarrollo urbano con la planeación de los distintos niveles de gobierno mediante *dictámenes de congruencia*. De manera paralela, concierne a los Municipios validar ante la autoridad competente local la coherencia de sus planes y programas municipales de desarrollo urbano.

En segundo lugar, se señala que conforme al artículo 52 impugnado la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente o dependencia municipales,** analizar la apropiada congruencia de los programas municipales de desarrollo urbano con respecto a los distintos niveles de planeación, como requisito previo a su aprobación, publicación e inscripción.

De ahí, concluye que lo previsto en la norma impugnada es acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general de la materia. Lo anterior, en virtud de que, mientras 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.

**b) Razones de disenso**

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 52 y considero que se debió estudiar y declarar la invalidez del diverso 56, penúltimo párrafo, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

El artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano[2] establece que el Ayuntamiento deberá consultar a la

[2] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**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."

autoridad local competente sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de su programa de desarrollo urbano con la planeación estatal y federal, ***una vez aprobado y como requisito previo a su inscripción en el registro público de la propiedad*.**

Sin embargo, los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León disponen que la Secretaría estatal analizará la congruencia de los planes y programas de desarrollo urbano "*antes de ser aprobados*" definitivamente por la autoridad estatal.

De esta manera, es claro que se alteran los criterios establecidos por la ley general de la materia para garantizar que exista debida congruencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Lo anterior, pues en la norma emitida por el Congreso de la Unión, la verificación de congruencia es un requisito *posterior* a la aprobación del Municipio, necesaria para la inscripción del instrumento en el registro público que no incide en las facultades previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General.[3] Sin embargo, en las normas de que se trata, esta etapa es *previa* a la aprobación por parte del Ayuntamiento, lo que afecta su esfera de competencias.

Por estos motivos, considero que los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León son inconstitucionales, por lo que debió declararse su invalidez.

**II. Artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado C).**

**a) Fallo mayoritario**

[3] **Constitución General**
"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:
"…
"**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;"

En este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León,[4] por las razones que se sintetizan a continuación:

En primer lugar, la sentencia expone que la ley general de la materia otorga facultades a los Estados para que establezcan normas conforme a las cuales se promueva y garantice la participación ciudadana en los procedimientos de planeación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo urbano, así como para verificar la congruencia de los planes municipales. Además, la ley en cuestión vincula a los Municipios a instaurar los mecanismos de consulta pública y verificar con la autoridad estatal la congruencia de los instrumentos de que se trata.

Posteriormente, la sentencia señala que la ley local en la materia regula el mecanismo de consulta pública que forma parte del procedimiento previsto para la emisión de los programas de desarrollo urbano. Por ello, es acorde con las previsiones de la ley general de la materia que el Gobierno de la entidad verifique que el proceso de consulta pública sea acorde con los distintos niveles de planeación. En esas condiciones, se reconoce la validez de la norma impugnada que lo faculta para analizar este tema.

**b) Razones de disenso**

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, por las siguientes razones:

En términos del artículo 10, fracciones VII y VIII, así como el diverso 44, ambos de la ley general de la materia,[5] las entidades federativas deben verificar que los

[4] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**
"**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."
[5] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:

distintos programas municipales de desarrollo urbano guarden congruencia y estén ajustados tanto a la planeación estatal como federal. Por su parte, el artículo impugnado dispone que el análisis de congruencia verificará el cumplimiento del **procedimiento para la consulta** de los planes de desarrollo urbanos, de centros de población o programas parciales.

Luego entonces, el artículo impugnado excede el parámetro establecido por la ley general de la materia, pues ésta faculta a los gobiernos locales para verificar la congruencia con la planeación estatal y federal, mientras que la ley local autoriza a la secretaría respectiva a comprobar el procedimiento de consulta, lo que implica revisar la legalidad de las actuaciones del propio Municipio Ello, en detrimento de la facultad del actor para formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano, contenida en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución General.

Por estas razones, considero que el artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, es inconstitucional.

**III. Artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando Décimo Cuarto)**

**a) Fallo mayoritario**

En este considerando, la sentencia analizó los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor, encaminados a demostrar que los artículos 291, frac-

"…
"**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;**"
"**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."

ción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León[6] generan incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso puede ejercer la prerrogativa contenida en la licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

Además, se argumentó 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 la vigencia 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.

La sentencia declara ***fundados*** dichos conceptos de invalidez, en tanto considera que las normas vulneran el principio de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, ya que impactan 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 artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

En efecto, se menciona que los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

[6] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**
"**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."

para el Estado de Nuevo León refieren 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.***" En cambio, el diverso 313 establece que las autorizaciones referidas "***no tendrán vencimiento*"**; lo que impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos y se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuados del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

**b) Razones de disenso**

Respetuosamente, me aparto del criterio mayoritario expuesto en la sentencia, consistente en invalidar los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. Lo anterior, pues considero que dichos artículos no vulneran las potestades normativas ni administrativas del Municipio; no generan incertidumbre o inseguridad jurídica y tampoco resultan contradictorios con lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley impugnada. Me explico.

De una simple lectura a los artículos impugnados, se desprende que: **1.** Sujetan la vigencia de determinadas autorizaciones en materia de fraccionamientos (artículo 291, fracción I) y conjuntos urbanos (artículo 304, fracción I) que se desarrollen en una etapa, a que lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo y demás disposiciones aplicables no las contravengan; y **2.** Establecen que no tendrán vencimiento determinadas autorizaciones en materia de construcción y edificación.

Ahora bien, en su concepto de invalidez vigésimo tercero, el Municipio actor argumentó, en esencia, que: **1.** El hecho de que el Congreso Local no estableciera una vigencia definida para este tipo de autorizaciones, vulnera sus potestades normativas y administrativas en materia de planeación, administración y control del desarrollo urbano, pues genera un ámbito de incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al lapso de tiempo en el que el titular de la autorización puede ejercer las prerrogativas que le corresponden; y **2.** Si bien para algunas autorizaciones se establecen condiciones de vigencia vinculadas con las modi-

ficaciones que pudieran sufrir los planes y programas de desarrollo urbano, considera que ello es contradictorio con lo que establece el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada.

En primer término, estimo conveniente precisar que el artículo 10, fracciones I y XXV, de la ley general de la materia autoriza a las entidades federativas para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y, específicamente, para establecer en las leyes los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas. De tal manera que, aunque no se haya alegado una falta de competencia, considero que la Legislatura local se encontraba facultada para regular estas cuestiones.

Ahora bien, por lo que respecta a los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada, advierto que efectivamente el Congreso Local dispuso una regla especial en cuanto a que, tratándose de *fraccionamientos o conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa*, la vigencia de determinadas *autorizaciones* se extenderá "*hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales no las contravengan*." En específico, se refiere a las autorizaciones consistentes en: **1.** La factibilidad de urbanización, factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo; **2.** La fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico; **3.** El proyecto urbanístico y/o el proyecto arquitectónico; y **4.** El plano de rasantes.

Al respecto, las autorizaciones a que hacen referencia los artículos impugnados son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto urbanístico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones **emitidas durante etapas previas** y en las que se busca determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar. Ello, con base en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, atlas de riesgos y demás disposiciones aplicables.

De esta manera, desde mi perspectiva resulta clara la lógica de la vigencia *indefinida* de este tipo de autorizaciones, sujeta a la modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo o demás disposiciones aplicables; pues dichas autorizaciones preliminares no perderán su vigencia hasta en tanto surja un motivo justificado que detone la modificación de la planeación de desarrollo urbano –en términos de lo que dispone el artículo 93 de la propia ley impugnada–, supuesto en el que el particular deberá reiniciar los procedimientos de autorización correspondientes, si es que así lo considera.

Lo anterior permite dotar de seguridad a los particulares en cuanto a que las autorizaciones en cuestión no perderán su vigencia en tanto continúen siendo acordes a lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo u otras disposiciones aplicables; al tiempo que permite a la autoridad volver a analizar estas autorizaciones, si llegase a existir una modificación en las normas técnicas respectivas que impacten en alguno de los supuestos previstos por la norma. Por tanto, contrario a lo argumentado por la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, considero que los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada no suponen incertidumbre o inseguridad jurídica.

Por otra parte, en lo relativo al argumento del Municipio actor en el sentido de que dichas disposiciones son contrarias a lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada, advierto que el artículo 93 de la ley local impugnada regula los supuestos en los que las autoridades competentes podrán modificar los planes o programas de desarrollo urbano y su último párrafo señala que "[l]a 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."

Desde mi perspectiva, la contradicción alegada por el Municipio actor es inexistente, dado que el último párrafo del artículo 93 establece una regla general en cuanto a que las modificaciones a planes y programas de desarrollo urbano no afectarán permisos, licencias autorizaciones o derechos adquiridos; sin embargo, en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada encontramos una *excepción* a esta regla general que se justifica por las razones de interés público expuestas en párrafos anteriores. De esta manera, se entiende que permisos o autorizaciones cuya vigencia no dependa de su adecuación con nuevos planes o programas de desarrollo urbano, no se verán afectados por la modificación de éstos.

Finalmente, por lo que hace al artículo 313 de la ley impugnada, advierto que el Congreso Local dispuso que, en materia de factibilidades y licencias de uso de suelo para la *construcción y edificación,* 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.*** Al respecto, al igual que sucedía en los supuestos anteriores, las autorizaciones que carecen de vencimiento son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata

de autorizaciones emitidas durante etapas previas y cuyo objeto es determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar.

La excepción a esta regla se encuentra en el segundo párrafo del propio numeral 313, el cual establece que *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*. De esta manera, estimo que el artículo 313 de la ley impugnada tampoco supone incertidumbre o inseguridad jurídica, dado que el legislador fue inequívoco en cuanto a que en estos casos no habrá vencimientos.

Por las razones expuestas, considero que debió declararse infundado el concepto de invalidez del Municipio y, por ende, reconocerse la validez de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 16/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 2073, con número de registro digital: 30953.

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 18/2018, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SANTIAGO, ESTADO DE NUEVO LEÓN.

En sesión de once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Santiago, Estado de Nuevo León, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de dicha entidad federativa.

Presento este voto particular, pues si bien en términos generales concuerdo con la sentencia, en relación con algunos puntos respetuosamente difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros y Ministras.

## I. Artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado B)

### a) Fallo mayoritario

En este apartado de la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 52 y omitió pronunciarse por lo que se refiere al diverso 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.[1] De la lectura de la sentencia se desprende que el reconocimiento de validez se sustenta en las consideraciones siguientes:

En primer lugar, se expone que conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, corresponde a las entidades federativas analizar la congruencia de los distintos programas municipales de desarrollo urbano con la planeación de los distintos niveles de gobierno mediante *dictámenes de congruencia*. De manera paralela, concierne

[1] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.**
"**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 ésta ley, analizará y verificará que 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."
**Artículo 56.** (penúltimo párrafo)
"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."

a los Municipios validar ante la autoridad competente local la congruencia de sus planes y programas municipales de desarrollo urbano.

En segundo lugar, se señala que conforme al artículo 52 impugnado, la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, presidente o dependencia municipales,** analizar la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de los planes y programas municipales de desarrollo urbano con respecto a los distintos niveles de planeación, como requisito previo a su aprobación, publicación e inscripción.

De ahí, concluye que lo previsto en la norma impugnada es acorde con los mandatos de coordinación previstos en la ley general de la materia. Lo anterior, en virtud de que, mientras 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.

**b) Razones de disenso**

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 52 y considero que se debió estudiar y declarar la invalidez del diverso 56, penúltimo párrafo, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

El artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano[2] establece que el Ayuntamiento deberá consultar a la autoridad local competente sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de su programa de desarrollo urbano con la planeación estatal y federal, ***una vez aprobado y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad*.**

[2] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**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."

Sin embargo, los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León disponen que la secretaría estatal analizará la congruencia de los planes y programas de desarrollo urbano "*antes de ser aprobados*" definitivamente por la autoridad estatal.

De esta manera, es claro que se alteran los criterios establecidos por la ley general de la materia para garantizar que exista debida congruencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. Lo anterior, pues en la norma emitida por el Congreso de la Unión, la verificación de congruencia es un requisito *posterior* a la aprobación del Municipio, necesaria para la inscripción del instrumento en el registro público que no incide en las facultades previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General.[3] Sin embargo, en las normas de que se trata, esta etapa es previa a la aprobación por parte del Ayuntamiento, lo que afecta su esfera de competencias.

Por estos motivos, considero que los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León son inconstitucionales, por lo que debió declararse su invalidez.

**II. Artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando octavo, apartado C)**

**a) Fallo mayoritario**

En este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León,[4] por las razones que se sintetizan a continuación:

---

[3] **Constitución General.**
"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:
"…
"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; ..."

[4] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.**

En primer lugar, la sentencia expone que la ley general en la materia otorga facultades a los Estados para que establezcan normas conforme a las cuales se promueva y garantice la participación ciudadana en los procedimientos de planeación, seguimiento y evaluación de los planes o programas de desarrollo urbano, así como para verificar la congruencia de los planes municipales. Además, la ley en cuestión vincula a los Municipios a instaurar los mecanismos de consulta pública y verificar con la autoridad estatal la congruencia de los instrumentos de que se trata.

Posteriormente, la sentencia señala que la ley local en la materia regula el mecanismo de consulta pública que forma parte del procedimiento previsto para la emisión de los programas de desarrollo urbano. Por ello, es acorde con las previsiones de la ley general de la materia que el gobierno de la entidad verifique que el proceso de consulta pública sea acorde con los distintos niveles de planeación. En esas condiciones, se reconoce la validez de la norma impugnada que lo faculta para analizar este tema.

**b) Razones de disenso**

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, por las siguientes razones:

En términos del artículo 10, fracciones VII y VIII, así como en el diverso 44, ambos de la ley general de la materia,[5] las entidades federativas deben verificar que

"**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."

[5] **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**
"**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas:
"…
"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;** ..."

los distintos programas municipales de desarrollo urbano guarden congruencia y estén ajustados tanto a la planeación estatal como federal. Por su parte, el artículo impugnado dispone que el análisis de congruencia verificará el cumplimiento del **procedimiento para la consulta** de los planes de desarrollo urbano, de centros de población o programas parciales.

Luego entonces, el artículo impugnado excede el parámetro establecido por la ley general de la materia, pues ésta faculta a los Gobiernos Locales para verificar la congruencia con la planeación estatal y federal, mientras que la ley local autoriza a la secretaría respectiva a comprobar el procedimiento de consulta, lo que implica revisar la legalidad de las actuaciones del propio Municipio. Ello, en detrimento de la facultad del actor para formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano, contenida en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución General.

Por estas razones, considero que el artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, es inconstitucional.

**III. Artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando décimo cuarto)**

**a) Fallo mayoritario**

En este considerando, la sentencia analizó los conceptos de invalidez señalados por el Municipio, consistentes en que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León[6] generan incertidumbre e

"**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."

[6] **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León**

"**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

inseguridad jurídicas respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso puede ejercer la prerrogativa contenida en la licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

Además, se argumentó 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.

La sentencia declara ***fundados*** dichos conceptos de invalidez, pues menciona que las normas vulneran el principio de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, ya que impactan en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

En efecto, se menciona que 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 refieren 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*".** En cambio, el diverso 313 establece que las

---

vigentes hasta en tanto (sic) 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 (sic) 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."

autorizaciones referidas "***no tendrán vencimiento***"**;** lo que impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos y se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuados del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

**b) Razones de disenso**

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario expuesto en la sentencia, consistente en invalidar los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. Lo anterior, pues considero que dichos artículos no vulneran las potestades normativas ni administrativas del Municipio, no generan incertidumbre o inseguridad jurídicas y tampoco resultan contradictorios con lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley impugnada. Me explico.

De una simple lectura a los artículos impugnados, puede desprenderse que: **1.** Sujetan la vigencia de determinadas autorizaciones en materia de fraccionamientos (artículo 291, fracción I) y conjuntos urbanos (artículo 304, fracción I) que se desarrollen en una etapa, a que lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo y demás disposiciones aplicables no las contravengan; y **2.** Establecen que no tendrán vencimiento determinadas autorizaciones en materia de construcción y edificación.

Ahora bien, en su concepto de invalidez vigésimo tercero, el Municipio actor argumentó en esencia que: **1.** El hecho de que el Congreso Local no estableciera una vigencia definida para este tipo de autorizaciones vulnera sus potestades normativas y administrativas en materia de planeación, administración y control del desarrollo urbano, pues genera un ámbito de incertidumbre e inseguridad jurídicas respecto al lapso de tiempo en el que el titular de la autorización puede ejercer las prerrogativas que le corresponden; y **2.** Si bien para algunas autorizaciones se establecen condiciones de vigencia vinculadas con las modificaciones que pudieran sufrir planes y programas de desarrollo urbano, considera que ello es contradictorio con lo que establece el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada.

En primer término, debe destacarse que el artículo 10, fracciones I y XXV, de la ley general de la materia autoriza a las entidades federativas para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y, específicamente, para establecer en las leyes los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relaciona-

dos con las diferentes acciones urbanísticas. De tal manera que, aunque no se haya alegado una falta de competencia, considero que la Legislatura Local se encontraba facultada para regular estas cuestiones.

Ahora bien, por lo que respecta a los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada, advierto que efectivamente el Congreso Local dispuso una regla especial en cuanto a que tratándose de *fraccionamientos o conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa*, la vigencia de determinadas autorizaciones se extenderá "*hasta en (sic) tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales no las contravengan*". En específico, se refiere a las autorizaciones consistentes en: **1.** La factibilidad de urbanización, factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo; **2.** La fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico; **3.** El proyecto urbanístico y/o el proyecto arquitectónico; y **4.** El plano de rasantes.

Al respecto, las autorizaciones a que hacen referencia los artículos impugnados son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto urbanístico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones **emitidas durante etapas previas** y en las que se busca determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar. Ello con base en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, atlas de riesgos y demás disposiciones aplicables.

De esta manera, desde mi perspectiva resulta clara la lógica de la vigencia *indefinida* de este tipo de autorizaciones, sujeta a la modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo o demás disposiciones aplicables; pues dichas autorizaciones preliminares no perderán su vigencia hasta tanto surja un motivo justificado que detone la modificación de la planeación de desarrollo urbano –en términos de lo que dispone el artículo 93 de la propia ley impugnada–, supuesto en el que el particular deberá reiniciar los procedimientos de autorización correspondientes si es que así lo considera.

Lo anterior permite dotar de seguridad a los particulares de que las autorizaciones en cuestión no perderán su vigencia en tanto continúen siendo acordes a lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo u otras disposiciones aplicables; al tiempo que permite a la autoridad volver a analizar estas autorizaciones si llegase a existir una modificación en las normas técnicas respectivas que impacten en alguno de los supuestos previstos por la norma. Por tanto, contrario a lo argumentado por la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, considero que los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada no suponen incertidumbre o inseguridad jurídicas.

Por otra parte, en lo relativo al argumento del Municipio actor en el sentido de que dichas disposiciones son contrarias a lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia ley local impugnada, advierto que el artículo 93 de la ley local impugnada regula los supuestos en la que las autoridades competentes podrán modificar los planes o programas de desarrollo urbano y su último párrafo señala que "*[l]a 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*".

Desde mi perspectiva, la contradicción alegada por el Municipio actor es inexistente dado que el último párrafo del artículo 93 establece una regla general en cuanto a que las modificaciones a planes y programas de desarrollo urbano no afectarán permisos, licencias autorizaciones o derechos adquiridos; sin embargo, en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, de la ley impugnada encontramos una *excepción* a esta regla general que se justifica por las razones de interés público expuestas en párrafos anteriores. De esta manera, se entiende que permisos o autorizaciones cuya vigencia no dependa de su adecuación con nuevos planes o programas de desarrollo urbano, no se verán afectados por la modificación de éstos.

Finalmente, por lo que hace al artículo 313 de la ley impugnada, advierto que el Congreso Local dispuso que en materia de factibilidades y licencias de uso de suelo para la *construcción y edificación* 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.*** Al respecto, al igual que sucedía en los supuestos anteriores, las autorizaciones que carecen de vencimiento son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones emitidas durante etapas previas y cuyo objeto es determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar.

La excepción a esta regla se encuentra en el segundo párrafo del propio numeral 313, el cual establece que *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*. De esta manera, estimo que el artículo 313 de la ley impugnada tampoco supone incertidumbre o inseguridad jurídicas dado que el legislador fue inequívoco en cuanto a que en estos casos no habrá vencimientos.

Por las razones expuestas, considero que debió declararse infundado el concepto de invalidez del Municipio y, por ende, reconocerse la validez de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 18/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre 2022, página 1837, con número de registro digital 30952.

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 78/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE BALLEZA, ESTADO DE CHIHUAHUA.

En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Balleza, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

Presento este voto particular, pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente no coincido con que se haya considerado oportuna la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.

### I. Fallo mayoritario

En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo Federal señaló que el plazo para impugnar la omisión que se le atribuyó de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales había fenecido, toda vez que ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, precepto que había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete. Sin embargo, el Tribunal Pleno determinó que dicha manifestación era incorrecta, pues a consideración de la mayoría, el Municipio no impugnó esa disposición

de carácter general, sino la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce, por lo que desestimó la causal invocada.

Así, por una mayoría de Ministros y Ministras, el Tribunal Pleno determinó que la impugnación a la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (inciso B), se había presentado de forma oportuna.

**II. Razones de disenso**

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues si bien la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales fue sobreseída por este Tribunal al considerarse que no pueden hacerse valer violaciones indirectas a la Constitución mediante las controversias constitucionales; estimo que previo a entrar al análisis de dichas cuestiones, se debió haber declarado inoportuna la controversia constitucional en este aspecto.

Previo a establecer mi opinión, considero relevante señalar que el Municipio actor no sólo impugnó la omisión en abstracto del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, sino también la constitucionalidad del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales.[1]

[1] **Reglamento de Aguas Nacionales**
"Artículo 15. Los Consejos de Cuenca cuyo establecimiento acuerde el Consejo Técnico de 'La Comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:
"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:
"a) El director general de 'La Comisión', quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;
"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de 'La Comisión', quien sólo contará con voz; y,
"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca. Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio Consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'La Comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la Cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio Consejo de Cuenca;
"II. 'La Comisión' invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca de que se trate; y,

Por lo que hace a la impugnación del Municipio actor relativa a que el Ejecutivo Federal omitió *en general* reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, es importante considerar que este Tribunal Pleno ha distinguido entre omisiones absolutas y relativas. Las primeras se actualizan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; mientras que las segundas se suscitan cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.[2]

Tomando en cuenta las diferencias entre ambos tipos de omisiones, considero que el criterio del Pleno, según el cual las omisiones pueden impugnarse en todo tiempo, sólo es aplicable a las **omisiones absolutas,** pues únicamente éstas implican un no hacer del órgano demandado que se actualice de momento a momento. Las omisiones relativas, en cuanto suponen que el órgano legislativo ya ejerció su competencia, son impugnables precisamente a partir de que

"III. Los Consejos de Cuenca podrán invitar a sus sesiones a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los Gobiernos Estatales y de los Ayuntamientos, así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, las cuales contarán sólo con voz.

"Los miembros de los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."

[2] "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.". («P./J. 11/2006», Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527).

tal competencia es ejercida. Así, el cómputo para impugnar omisiones relativas es, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria, de **treinta días** siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.[3]

En el caso concreto, estimo que estamos frente a la impugnación de una omisión legislativa relativa –tal como lo reconoce la propia sentencia al realizar la precisión de las omisiones y actos impugnados, párrafo 22-B–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de "*no reglamentar adecuadamente para integrar los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales*".[4] **De esta manera, contrario a lo que sostiene la sentencia, el criterio de oportunidad que debe aplicar para esta impugnación no es el de en todo momento, sino el de los treinta días siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.**

Así las cosas, si la demanda fue presentada el dieciocho de mayo de dos mil veinte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el doce de enero de mil novecientos noventa y cuatro y su última reforma tuvo lugar el veinticinco de agosto de dos mil catorce, es evidente que **transcurrió en exceso el plazo de treinta días para su impugnación** y, por tanto, debió considerarse **extemporánea** la controversia constitucional en cuanto a esta cuestión.

Con independencia de lo anterior, **considero que también resulta extemporánea la controversia constitucional en cuanto a la impugnación del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales,** ya que la última reforma al referido artículo impugnado sucedió el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por lo que también resulta evidente que el plazo para impugnar dicha disposición transcurrió en exceso.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 78/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1603, con número de registro digital: 30814.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de septiembre de 2022.

[3] En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA.**
[4] Páginas 3 y 4 de la demanda.

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

En las sesiones celebradas el veinticuatro y veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 116/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en la cual la mayoría de las Ministras y los Ministros decidieron declarar la invalidez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, así como del Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, ambos para el ejercicio fiscal del dos mil veinte, al considerar que hubieron violaciones al procedimiento legislativo.

Así, en el presente voto explico por qué discrepo de la decisión que se adoptó por la mayoría del Tribunal Pleno, por lo que a continuación sintetizaré las razones esgrimidas que condujeron a declarar la invalidez de las normas impugnadas para posteriormente explicar los argumentos que sustentan el motivo de mi disenso.

### I. Posición mayoritaria del Tribunal Pleno

En la sentencia aprobada por la mayoría se sostiene que existió una violación al procedimiento legislativo, en tanto que el paquete económico debió aprobarse en una sesión extraordinaria convocada por la Diputación Permanente.

Lo anterior, se debió a que a su consideración la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Morelos celebró su sesión ordinaria el quince de diciembre de dos mil diecinueve, continuada el veintisiete de enero de dos mil veinte y concluida el veintiocho de enero siguiente. Sin embargo, el artículo 32 y 34 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos prevé que el primer periodo de sesiones ordinarias inicia el uno de septiembre y termina el quince de diciembre, y mientras no esté en sesiones ordinarias el Congreso funcionará con una Diputación Permanente que se instalará cuando se clausuren los periodos ordinarios, sin que en el caso tal eventualidad hubiera ocurrido a efecto de que se aprobara el paquete económico para el ejercicio fiscal del dos mil veinte.

En ese sentido, se decidió que los ordenamientos impugnados fueron aprobados en un periodo de sesiones en el que no respetó el plazo que la Constitución

de la entidad concede; así, dicha irregularidad transgrede la normativa estatal cuya *ratio legis* es la seguridad y garantía de que la actuación del Congreso Local no sea indefinida.

**II. Motivos de disenso en contra de la decisión adoptada por la mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno.**

No coincido con lo decidido por la mayoría de Ministras y Ministros, pues estimo que el Congreso Local, en la aprobación del paquete económico para el ejercicio fiscal dos mil veinte, no actuó fuera del marco normativo que le es aplicable, en tanto que el artículo 32 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos faculta la prórroga de la vigencia de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobado en el ejercicio inmediato anterior hasta en tanto se aprueba el nuevo; además, estimo que por la naturaleza deliberativa de los propios Congresos Locales, los procedimientos legislativos son hasta cierto punto flexibles, por lo que los plazos en los que se discuten los productos legislativos no son rígidos.

**A. Reconducción del presupuesto de egresos y de la ley de ingresos.** El artículo 116,[1] fracción II, cuarto párrafo, de la Constitución General prevé un mandato expreso en el sentido de que las Legislaturas de los Estados deberán aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos, que no es otra cosa que una amplia libertad de configuración de las entidades federativas, salvo el periodo de su vigencia, pues la Constitución prevé que ésta debe ser anual.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos, respecto a la emisión de la ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos, establece:

"**Artículo 32. El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince**

[1] "**Artículo 116.** …
"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
"…
"II. …
"…
"**Corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente.** Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución."

**de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio.** El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"**El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado,** para el ejercicio fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los presidentes municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del ejercicio fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior de cada ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.

"...

"**La falta de presentación oportuna, en los términos que establece esta Constitución, de la iniciativa de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Estado y de las iniciativas de Leyes de Ingresos de los Municipios, dará como consecuencia que los ordenamientos en vigor para el ejercicio fiscal en curso continúen vigentes para el ejercicio fiscal siguiente, independientemente de la responsabilidad directa de los titulares de la obligación.** En esta misma hipótesis si la omisión persiste para un nuevo ejercicio fiscal, el Congreso por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, procederá a la elaboración, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado y de la ley o Leyes de Ingresos de los Municipios correspondientes, casos en los cuales,

dichos ordenamientos iniciarán su vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado; si el Congreso del Estado aprecia la negativa del Poder Ejecutivo para ordenar la publicación de los mismos, se ordenará su publicación en la Gaceta Oficial del Poder Legislativo y en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado de Morelos. La omisión en estos términos, dará motivo a la aplicación de las responsabilidades establecidas en esta Constitución y en la ley de la materia.

"**Para el caso de que el Congreso dejare de aprobar, en los términos de esta Constitución, las Leyes de Ingresos del Estado o de los Municipios, así como el Presupuesto de Egresos del Estado, continuarán rigiendo las Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobados para el ejercicio fiscal del año anterior, hasta en tanto éstos se aprueben.** En todo caso, las Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos deberán respetar las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Poder Legislativo del Estado. En este caso, si en el Presupuesto de Egresos del Estado hubiese recursos aprobados por ser año electoral, se entenderá que sólo se autorizan recursos referentes al último año en el que no hubo elecciones, para el normal funcionamiento de las instituciones electorales y partidos políticos. Asimismo, en caso de que en la Ley de Ingresos del Estado o en las leyes de ingresos municipales correspondientes al ejercicio fiscal del año anterior se hubiesen autorizado montos de endeudamiento y, en su caso, la contratación de empréstitos, dichas autorizaciones no se considerarán renovadas.

"En los casos en que, de acuerdo a lo previsto en este artículo, el Presupuesto de Egresos del Estado deba continuar vigente no obstante haber sido aprobado para el ejercicio fiscal anterior, **las partidas correspondientes al pago de obligaciones derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada que hubiesen sido autorizadas en el presupuesto anterior se ajustarán en su monto, de manera automática, en función de las obligaciones contraídas** …" (énfasis añadido).

Esta disposición es clara en establecer cuáles son los periodos ordinarios de las sesiones del Congreso del Estado; asimismo, debe tenerse en cuenta que si bien dicha disposición no establece expresamente que el presupuesto de egresos y la ley de ingresos deben aprobarse en el primer periodo ordinario de sesiones, esto se infiere de la naturaleza anual de esos ordenamientos.

En efecto, si tales ordenamientos deben tener vigor del uno de enero al treinta y uno de diciembre, y si el primer periodo ordinario de sesiones inicia el uno de

septiembre y concluye el quince de diciembre, es lógico que –por regla general– la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente se debe aprobar en el primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de Morelos.

No obstante esa regla general, la propia Constitución Local advierte dos causas por las que la ley de ingresos y el presupuesto de egresos no se aprueben en el plazo antes mencionado, a saber: porque el Ejecutivo Local no presentó oportunamente la iniciativa correspondiente, o bien, porque el Congreso Local no las hubiere aprobado oportunamente. Asimismo, de dicho ordenamiento se desprenden las consecuencias de tales eventualidades, en ambas se prevé que deberá prorrogarse la vigencia de ambos ordenamientos hasta en tanto se apruebe el nuevo presupuesto, además respecto del primer supuesto se prevé la posibilidad de que pueda incurrirse en responsabilidad directa en la que los titulares correspondientes hubieran incurrido.

Esto es, a sabiendas que la aprobación del presupuesto de egresos es un proceso complejo, en donde las fuerzas políticas del Congreso deben ponerse de acuerdo en cuánto y cómo gastar los recursos del Estado, la propia Constitución Local previó que pueden existir supuestos en los que no se logre un acuerdo en la emisión de la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, por lo que decidió que en esos casos la vigencia de esos ordenamientos aprobados en el ejercicio fiscal anterior deba prorrogarse, hasta en tanto se apruebe el nuevo presupuesto.

Lo anterior, incluso, puede apreciarse del considerando del decreto de reformas a la Constitución Local del quince de septiembre del dos mil cuatro, y en el que se incorporó el párrafo que estoy analizando, en donde se expuso lo siguiente:

"… CONSIDERANDO.

"…

"**Con el objeto de ampliar el tiempo para examinar, discutir y aprobar el paquete económico** y en particular el Presupuesto de Egresos del Estado, se plantea adelantar la fecha de inicio de recepción y fijar la fecha de aprobación de los mismos; con lo que se evitaría cualquier crisis de gobernabilidad, contribuyendo al fortalecimiento de las facultades de control que en materia presupuestal concierne a los legisladores.

"En este sentido, **al ampliar los plazos establecidos por nuestra Constitución para que el Congreso estudie, discuta y apruebe el presupuesto,** se obtiene hacer más eficiente el gasto por parte de las dependencias y entidades públicas. Actualmente, debido al reducido tiempo que se le concede al Legislativo para el proceso de aprobación presupuestaria, se hace más tenso el proceso de negociación, resultando insuficiente dar oportuno cauce a las diferencias que surjan en este proceso, y que son necesarias conciliar con una sólida argumentación, en busca siempre del bien común.

"…

"Asimismo, **es importante prever un procedimiento para el caso de no contar en los plazos establecidos por nuestra Constitución con un Presupuesto de Egresos aprobado por este Congreso**, **toda vez que no contar con éste se corre el riesgo del inadecuado funcionamiento de las instituciones del Estado.** Con lo que se evitaría la incertidumbre económica y la paralización de las actividades del Estado.

"Por lo que se propone, **para el caso de no aprobarse el proyecto de presupuesto que envía el Ejecutivo, poder continuar aplicando, el presupuesto aprobado para el ejercicio del año anterior, en tanto se aprueba el presupuesto definitivo** …" (Énfasis añadido)

Así, en todo momento el legislador local persiguió prever un supuesto de reconducción del presupuesto de egresos y de la ley de ingresos que, desde mi punto de vista, es claro, pues se presenta cuando aquél no se haya encontrado en aptitud de aprobar dichos ordenamientos dentro del plazo establecido en la propia Constitución; es decir, dentro del primer periodo ordinario de sesiones, como una excepción al principio de anualidad que los rige.

Dicho lo anterior, me parece importante tener en cuenta que no hay duda de que la ley de ingresos y el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veinte no fueron aprobados dentro del primer periodo ordinario de sesiones, en tanto que el dictamen de la Comisión de Hacienda fue presentado para su aprobación el quince de diciembre de dos mil diecinueve (último día de dicho periodo) y en esa sesión se ordenó un receso, para continuarse el veintisiete de enero del dos mil veinte, y concluirse hasta el veintiocho de enero siguiente.

Sin embargo, estimo que tal situación es precisamente la que el propio legislador morelense pretendió regular con el décimo primer párrafo del artículo 32 de

la Constitución Local; insisto, evitar incertidumbre económica y la paralización de las actividades del Estado por la falta de aprobación del presupuesto de egresos y la ley de ingresos del ejercicio fiscal correspondiente.

No me pasa inadvertido que, ante el supuesto antes mencionado, podría pensarse que la reconducción del gasto sólo puede proceder cuando el presupuesto de egresos y la ley de ingresos se aprueban a través de una sesión extraordinaria a la que convoque la Comisión Permanente del Congreso Local;[2] sin embargo, aun cuando esa sería una interpretación loable del sistema, lo cierto es que el décimo primer párrafo del artículo 32 de la Constitución Local, como se vio de los trabajos legislativos que le dieron origen, constituye un supuesto abierto y, por ende, aplicable a cualquier caso y por cualquier causa en que el Congreso no hubiera aprobado en tiempo el paquete económico del Estado.

**B. La reconducción del presupuesto de egresos y la ley de ingresos, en el caso no genera un vicio invalidante.** La pregunta que surge, después de explicado que la reconducción en el gasto procedía en el caso, es si la falta de aprobación del paquete económico en el primer periodo ordinario de sesiones constituye una violación transcendente que hubiera generado un efecto invalidante en el procedimiento legislativo. A ese cuestionamiento, la sentencia aprobada por la mayoría sostiene que sí, en tanto genera inseguridad jurídica.

Este tribunal Pleno tiene un criterio consolidado en el sentido de que, al identificar irregularidades en el proceso de creación o modificación de normas, debe evaluarse su potencial invalidatorio considerando el contexto del procedimiento legislativo en su integridad, para que de esa forma se determine si se trastocaron los atributos democráticos finales de la decisión respectiva.

Sin necesidad de hacer un estudio profundo sobre el derecho fundamental a la seguridad jurídica, basta con decir que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversas ocasiones que las disposiciones generan seguridad jurídica a partir de que éstas contengan los elementos mínimos e

[2] "**Artículo 34.** Fuera de los periodos ordinarios de sesiones, el Congreso podrá celebrar sesiones extraordinarias, cuando para el efecto fuere convocado por la Diputación Permanente por sí o a solicitud del Ejecutivo del Estado; pero en tales casos sólo se ocupará de los asuntos que se expresen en la convocatoria respectiva."

indispensables que permitan a las personas conocer con claridad sus alcances, de tal forma que impidan el actuar arbitrario de las autoridades.

La seguridad jurídica es la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en saber o poder predecir cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho;[3] es decir, el permitir a las personas saber a qué atenerse en caso de incumplimiento de las normas, lo que permite generar a la ciudadanía confianza en el orden jurídico. Así, "*desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza (aspecto positivo del principio de seguridad jurídica); y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado (aspecto negativo del principio de seguridad jurídica) …*".[4]

A partir de esa concepción genérica de la seguridad jurídica, me permito disentir de la afirmación de la sentencia aprobada por la mayoría, pues aun cuando lo deseable es que el paquete económico de un ejercicio fiscal sea aprobado dentro del primer periodo de sesiones, lo cierto es que en casos como el analizado no se genera inseguridad jurídica, ya que previsiblemente las personas saben que cuando no se apruebe el presupuesto de egresos y la ley de ingresos en ese lapso, lo que acontecerá es la reconducción del gasto, pues así se establece en el décimo primer párrafo del artículo 32 de la Constitución Local.

En efecto, estimo imposible sostener que el actuar del Congreso Local genera inseguridad jurídica por falta de previsibilidad, pues la Constitución del Estado se anticipa a los casos en que aquél no hubiera aprobado el presupuesto de egresos y la ley de ingresos en el primer periodo ordinario de sesiones, y ordena la reconducción de estos hasta en tanto no apruebe los correspondientes al ejercicio fiscal de que se trate.

Asimismo, tampoco puede afirmarse que la aprobación del presupuesto de egresos y la ley de ingresos hasta el veintiocho de enero del dos mil veinte, constituye un acto arbitrario, pues es el citado artículo 32 de la Constitución Local que autoriza al Congreso de Morelos a aprobar dichos ordenamientos aún fuera del primer periodo ordinario de sesiones, lo que demuestra que en la

[3] Kemelmaier de Carlucci, Aida. La seguridad jurídica. Revista de derecho comercial y de las obligaciones, 1998, páginas 181 a 184.
[4] González, Eusebio y otra, *Derecho tributario,* Salamanca, Plaza Universitaria, 2004, pp. 27 y 28.

aprobación del paquete económico del Estado existe cierta flexibilidad al permitir la reconducción presupuestaria y dota de certidumbre financiera.

Incluso, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció sobre la factibilidad de la reconducción del gasto para el Estado de Morelos en las controversias constitucionales 15/2013, 19/2013 y 21/2013.[5] En esos precedentes se estudió un supuesto parecido al que se analizó en este caso, pues en ellos la ley de ingresos y el presupuesto de egresos fueron aprobados fuera del primer periodo ordinario de sesiones, el último día con que se contaba para ello (quince de diciembre), se ordenaron recesos y se reanudaron en la sesión en la que se aprobaron esos ordenamientos con posterioridad (hasta el veintidós de diciembre).

Sin embargo, en esos precedentes se decidió que no era inconstitucional el que el Congreso de Morelos aprobara su ley de ingresos y su presupuesto de egresos fuera del primer periodo ordinario de sesiones, pues resultaba aplicable el artículo 32 de la Constitución Local en cuanto a la prórroga de la vigencia del paquete económico aprobado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

La única diferencia que existe entre esos precedentes con el presente caso, son las fechas en que fueron aprobados los paquetes económicos, pues mientras que en los precedentes fue antes de que concluyera el ejercicio fiscal (veintidós de diciembre), en la acción que nos ocupa fue con posterioridad (veintiocho de enero de dos mil veinte). Sin embargo, tal diferencia no es un elemento relevante como para ignorar los precedentes o mínimamente dialogar con ellos, ya que no tendría sentido alguno hablar de una prórroga de la vigencia del presupuesto de egresos y de la ley de ingresos antes de que concluya el ejercicio fiscal para el que fueron aprobados.

Efectivamente, el paquete económico del ejercicio fiscal para dos mil veinte concluye su vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de ese año, por lo que sólo a partir del uno de enero del dos mil veinte es que sería viable pensar que habría una reconducción; esto es, no tendría sentido alguno pensar que el supuesto del artículo 32, párrafo decimoprimero, de la Constitución Local se actualiza cuando el presupuesto de egresos y la ley de ingresos se hubie-

[5] Resueltos en la sesión del tres de diciembre de dos mil trece, por unanimidad de diez votos de las ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales (ponente), Pérez Dayán y Silva Meza.

ran aprobado antes del cierre del ejercicio fiscal (dos mil veinte), pues en ese caso no existiría ninguna reconducción, ya que los ordenamientos que estarían aplicándose serían los del ejercicio que corre (dos mil veinte).

**B.1. Cuestiones fácticas que originaron que el Congreso de Morelos no aprobara el paquete económico en el primer periodo de sesiones.** Adicionalmente, me parece que la sentencia aprobada por la mayoría del Tribunal Pleno pasó inadvertido que la causa por la que no se aprobó en el último día del periodo ordinario de sesiones no derivó un acto arbitrario del Congreso Local, sino porque su presidente decretó un receso ante movilizaciones que se presentaron ante el Congreso Local.

En efecto, es un hecho notorio que el quince de diciembre de dos mil diecinueve,[6] se suscitaron diversas manifestaciones fuera del recinto legislativo del Estado de Morelos que tuvieron como propósito, en términos generales, inconformarse con el paquete económico para el ejercicio fiscal del dos mil veinte que se estaba discutiendo en ese momento.

Derivado de esas eventualidades, el presidente del Congreso del Estado de Morelos decretó un receso, conforme a la fracción II del artículo 36[7] de la Ley Or-

[6] Cabe mencionar que diversos medios de comunicación informaron que alcaldes del Estado de Morelos protestaron frente al Congreso del Estado por la aprobación del paquete económico, tales como los siguientes:
*https://www.elsoldecuernavaca.com.mx/local/alcaldes-dicen-no-al-recorte-presupuestal-acuden-al-legislativo-4587758.html*
*https://elfinanciero.com.mx/nacional/alcaldes-de-morelos-protestan-por-recorte-presupuestal-de-mil-mdp*
*https://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.elnorte.com/protestan-ediles-en-congreso-de-morelos/ar1835730?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783b786d3a6067792a-6674286133677661287f33642833706667762866336 67a6067767028627077337671283363707128277 47d405e50627f2679204a67605c7763547d42414d58255e5d76407751602d44537f54567072445c506d545133606779287d616165663026543027533027536262623b70797b7a6761703b767a7830275365677a61706661747b3870717c79706638707b38767a7b726770667a38717038787a6770797a663027537467242d262022262533606672285 45a6343746224386f6d4a7247707e275a4a565d5f6772457f595c4c--*

[7] "**Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:
"…
"II. Citar a sesiones del pleno, decretar su apertura y clausura o en su caso prorrogarlas o suspenderlas de acuerdo al reglamento."

gánica para el Congreso y el diverso 85[8] del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

En ese sentido, me parece evidente que el receso ordenado por el presidente del Congreso Local de la sesión en que se discutiría el paquete económico del dos mil veinte, no puede considerarse como un acto arbitrario, sino que se encuentra razonablemente justificado, pues esas eventualidades limitan la correcta conducción de los debates parlamentarios.

Así, el ejercicio de la facultad del presidente del Congreso Local para decretar el receso de la sesión en la que se discutiría y, eventualmente, aprobaría el paquete económico para el dos mil veinte, la cual tuvo por efecto una prórroga de la sesión, responde a un motivo que, en el contexto en que se desarrolló la discusión del paquete económico para dos mil veinte, la justifica plenamente y hace, por ende, que no se trate de un acto arbitrario.

**B.2. Flexibilidad en el periodo de sesiones ante la discusión del paquete económico, dada su naturaleza deliberativa.** En el proceso de discusión del paquete económico se desarrolla al interior de un cuerpo colegiado con una integración política plural, la que hace que dichas fuerzas políticas adopten los acuerdos necesarios para su aprobación.

Los procedimientos legislativos difieren sustancialmente de otros, como el jurisdiccional o el administrativo; el pluralismo político que integra a las Cámaras o Congresos implica que constituyan recintos deliberativos por naturaleza. Esa naturaleza hace que sean especiales las discusiones que se llevan en su interior, así los tiempos deliberativos tienen un entendimiento diverso de aquellos otros procedimientos, tal como es el caso de la reconducción presupuestaria.

Como ya he sostenido en otros asuntos,[9] con la finalidad de que las Cámaras o Congresos ejerzan y desarrollen las facultades que les fueron conferidas a través de la Constitución, es indispensable el establecimiento de reglas formales que regulen su actuación y, para obtener los mayores beneficios que pueden producirse a través de la deliberación parlamentaria, es fundamental

[8] "**Artículo 85.** El presidente de la Mesa Directiva, por sí o a petición de algún diputado, podrá someter a la consideración del pleno, la declaración de recesos en el curso de una sesión."
[9] En el voto particular que emití en la acción de inconstitucionalidad 63/2016.

que ésta se normalice mediante reglas preestablecidas por los propios miembros de los cuerpos legislativos.

Así, aun cuando es en los periodos ordinarios que los Congresos discuten todo acto o decisión que adoptan, lo cierto es que en función de ese principio deliberativo que justifica que los tiempos legislativos puedan prolongarse tratándose del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, a efecto de garantizar que se escuchen todas las voces de las fuerzas políticas que lo integran; de ahí que estime que ese tipo de plazos gozan de cierta flexibilidad, tal como puede extraerse del décimo primer párrafo del artículo 32 de la Constitución de Morelos.

Con lo anterior no pretendo demeritar que el Congreso Local deba funcionar en periodos que se establece tanto en la Constitución del Estado como en su reglamento interior; es más, lo prudente es que concluyan sus discusiones en esos tiempos. Sin embargo, en casos en que no sea así, como el analizado en el presente asunto, la consecuencia no puede ser la inconstitucionalidad del producto legislativo, cuando debe priorizarse el principio de deliberación con el que funcionan los órganos parlamentarios.[10]

Es en ese sentido que sostengo que, los plazos en que el Congreso de Morelos delibera la ley de ingresos y el presupuesto de egresos no pueden considerarse tan rígidos, que su incumplimiento genera inseguridad jurídica, como ocurre en los procedimientos jurisdiccionales o administrativos, pues en estas discusiones debe priorizarse el principio de deliberación que rige los procedimientos legislativos.

Consecuentemente, aun cuando existe el vicio que se le atribuye al proceso legislativo, pues el paquete económico del ejercicio fiscal dos mil veinte se emitió fuera del primer periodo ordinario de sesiones y sin que mediara una sesión extraordinaria, lo cierto es que no tiene poder invalidante alguno, en tanto que no genera inseguridad jurídica ni se trata de acto arbitrario; por el contrario, debe estimarse que estamos ante plazos flexibles que priorizan el principio de deliberación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, ante una

[10] Incluso, en el caso, el presupuesto de egresos y la ley de ingresos para el ejercicio fiscal dos mil veinte, fueron aprobados por unanimidad de veinte votos, tal como se advierte del acta (número 65) de la sesión ordinaria del día quince de diciembre de dos mil diecinueve, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones de la Quincuagésima Cuarta Legislatura.

eventual parálisis de toda actividad estatal por no contar con el marco jurídico indispensable que habilite la actividad financiera del Estado.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 116/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 298, con número de registro digital: 29819.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de julio de 2021.

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2020, RESUELTA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE.

En sesión del **veintiséis de noviembre de dos mil veinte,** el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 116/2020, mediante la cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos controvirtió la aprobación del paquete económico que realizó el Congreso del Estado de Morelos para el ejercicio dos mil veinte. La decisión alcanzada –misma que compartí en cuanto al pronunciamiento de fondo– declaró fundado el segundo concepto de invalidez en el que la Comisión accionante argumentó violación al procedimiento legislativo que culminó en la aprobación del paquete económico para el Estado de Morelos.

Dicha violación consistió en haber celebrado la sesión respectiva en una fecha que se encuentra fuera del periodo ordinario de sesiones. Esto es, al haber concluido el primer periodo ordinario el día quince de diciembre de dos mil diecinueve, sin que se aprobara el paquete económico para dos mil veinte, resultaba inviable que el Congreso Estatal sesionara y aprobara la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la entidad durante el periodo extraordinario, conforme a la Constitución Local, el órgano competente era la Diputación Permanente.

Es así que el Tribunal Pleno consideró que el actuar del Congreso Estatal constituía una violación grave, ya que el Congreso de Morelos cumplió con sus obligaciones constitucionales fuera de los plazos o periodos que lo rigen. Hasta

aquí, mi postura coincide –en cuanto al sentido– con la decisión que se adoptó en la sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte. En lo concerniente a las razones de fondo que se expresan en el fallo, las comparto, aunque con ciertos matices.

En principio, debo aclarar que mi postura sobre la procedencia de la acción en este asunto es que sí resulta procedente, pues del análisis a la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos impugnados desprendo que sí tienen el carácter de norma general, sin embargo, considero que no en todos los casos debe darse por asentada tal cuestión, pues ello depende del análisis que se haga caso por caso.

En cuanto al fondo, dado que se pretendía aprobar el paquete económico del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil veinte fuera del periodo ordinario de sesiones, debió cumplirse de manera estricta con las reglas de procedimiento que la legislación local establece. Para ello, era condición indispensable que la Comisión Permanente convocara a un periodo extraordinario de sesiones y no simplemente justificar su actuación en que se estaba reanudando un receso, más aún cuando la duración del "receso" fue superior a treinta días.

Dicha actuación, además de ser contraria a la legislación local, no se trata de una violación meramente formal. La falta de adecuación a las reglas previstas en la Constitución Local claramente incide en los principios de democracia deliberativa. Las reglas que regulan los periodos y la forma en que se desempeña el trabajo legislativo en los periodos extraordinarios lo que en realidad buscan es proteger la genuina participación de todos los grupos parlamentarios, incluyendo la posibilidad de acudir a los periodos extraordinarios debidamente convocados. En este sentido, haber reanudado una sesión ordinaria que se finalizó en un periodo sin cumplir con las reglas relativas a los periodos extraordinarios ocasionó una desazón legislativa que impidió a las minorías que se materializaran los efectos de las reglas del procedimiento de protección a los grupos parlamentarios fuera de los periodos ordinarios.

Por ende, si el Congreso era un órgano incompetente para sesionar fuera del periodo ordinario que culminó el quince de diciembre de dos mil diecinueve; **sin haberse cumplido las reglas del procedimiento legislativo a fin de convocar a un periodo extraordinario,** de manera incongruente se determinó en el fallo que: *"… la ley y el decreto impugnados en esta sentencia tuvieron plena validez desde el momento de su publicación y hasta el momento en que surta efectos la declaración de invalidez decretada en esta resolución."*

Esto es, se da validez a un acto emitido por un órgano legislativo que actuó fuera de los plazos y términos que la Constitución establece. Un órgano que actúa en un momento en que legalmente no tiene facultades, no puede emitir actos y menos aún que éstos sean considerados válidos en sede constitucional.

A fin de evidenciar la incongruencia de la decisión jurisdiccional, resulta importante realizar la siguiente cita:

Páginas 29 y 30.

"Se subraya que la existencia de esos plazos en la labor de un Poder Legislativo es la que da validez a los actos jurídicos que éste apruebe, es por ello que este Tribunal Constitucional no puede desconocer las consecuencias de su inobservancia, pero sobre todo, no puede reconocer violaciones como la denunciada bajo el argumento de que no se afectó el debate parlamentario, ni el contenido o la calidad de los ordenamientos jurídicos impugnados.

"Aquí cabe insistir en que puede haber circunstancias que impidan a los legisladores concluir su labor en los plazos ordenados en la Constitución, pero de ocurrir esto, la propia normativa prevé la existencia de una Diputación Permanente que es la que tramita asuntos pendientes, pero, sobre todo, es la que puede convocar a la celebración de sesiones extraordinarias por razones de interés público, como en el caso en que se llegó al día en que debía aprobarse el llamado paquete económico y no se logró ese objetivo en el día específico quince de diciembre, lo que podía solucionarse primero, con la instalación de esa Diputación Permanente, que a su vez convocara a sesión extraordinaria en la que se aprobaran los ordenamientos impugnados."

Si la razón de fondo fue la incompetencia del Congreso Estatal, los actos emitidos por dicho órgano en periodo extraordinario jurídicamente son inexistentes; por ello, no coincido con el criterio mayoritario de dar validez temporal tanto a la Ley de Ingresos como al Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos.

Una sentencia no tiene el alcance ni puede tener por efecto dotar de competencia a un órgano cuya incompetencia fue previamente declarada. El Tribunal Pleno, a través de los efectos aprobados, convalidó los actos emitidos por el Congreso Estatal a pesar de que dicho órgano soslayó las reglas y procedimientos que rigen su actuación y que claramente están contenidas en la legislación local.

Durante el receso de los periodos ordinarios de sesiones la representación de dicho cuerpo legislativo corresponde a la Diputación Permanente, por consiguiente,

bajo este esquema de competencias constitucionales la discusión y aprobación del paquete económico para el ejercicio dos mil veinte se llevó a cabo por un órgano que carecía de competencia, cuestión que no puede ser subsanada por un fallo jurisdiccional.

Conforme a lo expresado, **tampoco comparto** el hecho de que se haya ordenado la reviviscencia de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el ejercicio dos mil diecinueve. Dichos actos nunca perdieron vigencia. De acuerdo a lo previsto en el artículo 32 de la Constitución de la citada entidad: "*La falta de presentación oportuna, en los términos que establece ésta Constitución, de la iniciativa de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Estado y de las iniciativas de Leyes de Ingresos de los Municipios, dará como consecuencia que los ordenamientos en vigor para el ejercicio fiscal en curso continúen vigentes para el ejercicio fiscal siguiente* …".

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 116/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 298, con número de registro digital: 29819.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de julio de 2021.

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2021.

En la sesión celebrada el veintiocho de abril de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una acción de inconstitucionalidad planteada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en la que alegó la inconstitucionalidad de distintos artículos y la existencia de diversas omisiones de la Ley de Archivos para el Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el diez de mayo de dos mil veintiuno.

Para comprender el trasfondo de este asunto es necesario tomar en cuenta que el siete de febrero de dos mil catorce fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una trascendental reforma en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos. En lo que

aquí interesa, esta reforma adicionó al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la fracción XXIX-T, a través de la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Archivos, en los siguientes términos:

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

"…

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

En cumplimiento de este precepto, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Archivos, misma que se publicó el quince de junio de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación. Como se desprende del Texto Constitucional, esta ley tiene dos objetivos: **i)** establecer la organización y **administración homogénea** de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y, **ii)** determinar las **bases** de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

En relación con las bases para la organización y funcionamiento de los sistemas de archivos resultan de gran relevancia para las entidades federativas los artículos 70 y 71 de la Ley General.[1]

[1] "**Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un sistema local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."
"**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un consejo local, como órgano de coordinación.
"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.
"En los consejos locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.
"El cumplimiento de las atribuciones de los consejos locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

El artículo 70 dispone que cada entidad federativa contará con su propio sistema local de archivos, el cual define como "*el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción*".

Por su parte, el artículo 71 establece una base institucional mínima con la que deben contar los sistemas estatales de archivos, al disponer que éstos se conformarán por: **i)** un Consejo Local de Archivos, que será el órgano coordinador del sistema y en los cuales deberán tener participación los Municipios o las alcaldías en el caso de la Ciudad de México; y, **ii)** un archivo general estatal, que será la instancia especializada en materia de archivos y que estará a cargo de un director general con el rango de subsecretario, titular de Unidad Administrativa o su equivalente. A partir de este marco institucional mínimo, el último párrafo del mismo artículo dispone que todas las entidades federativas, en sus respectivas leyes locales de archivos, "*desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales* ***equivalentes*** *a las que esta ley otorga al Sistema Nacional*".

En cumplimiento del artículo cuarto transitorio de la ley general,[2] el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala expidió una nueva ley de archivos con el propósito de adecuarse al nuevo marco constitucional y de la ley general, misma que fue impugnada por el INAI en la presente acción de inconstitucionalidad. Los conceptos invalidez planteados por el INAI se centraron en cuestionar aspectos relativos a la integración, atribuciones y funcionamiento de distintos componentes del sistema local de archivos de Tlaxcala. Siendo así, la principal cuestión a resolver fue determinar si el legislador de Tlaxcala había establecido en su ley local un sistema de archivos **equivalente** al sistema previsto en la ley general para todo el país.

Sobre el mandato de equivalencia de los sistemas locales con el nacional, conviene resaltar lo señalado al resolverse la acción de inconstitucionalidad 101/2019, el tres de mayo de dos mil veintiuno. En ella, el Tribunal Pleno sostuvo que lo más respe-

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."

[2] "**Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley. …"

tuoso con el marco competencial era entender que este mandato tiene un carácter funcional. Es decir, que "*se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sistema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno*".[3]

Con base en este parámetro de regularidad el Tribunal Pleno se avocó a analizar los conceptos de invalidez planteados por el INAI en contra de la Ley de Archivos de Tlaxcala, para lo cual la resolución los dividió en siete temas. De ellos, no estuve de acuerdo en la decisión adoptada por la mayoría en el tema V, relativo a la creación de un **registro estatal de archivos.** Al respecto desarrollo un **voto particular** en el presente documento.

**VOTO PARTICULAR**

**Registro estatal de archivos** (tema V).

En ejercicio de sus facultades para establecer el sistema local de archivos, el legislador de Tlaxcala decidió que dicho sistema contará con un registro estatal de archivos, cuyo objeto sería, de acuerdo con el artículo 72 de la ley de archivos local, obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos y cuya administración estaría a cargo del Archivo General del Estado. La existencia de este registro quedó prevista en los artículos 4, fracción XLIV; 11, fracción IV; y 72 al 75 de la Ley de Archivos de Tlaxcala.[4]

[3] Párrafo 83 de ese engrose.
[4] "**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:
"...
"**XLIV.** Registro estatal: Al registro estatal de archivos;
"..."
"**Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán:
"...
"**IV.** Inscribir en el registro estatal y en su caso en el registro nacional, de acuerdo con las disposiciones que se emitan en la materia, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."
"**Artículo 72.** El sistema estatal contará con el registro estatal, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales y de los archivos privados de interés público, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el AGHET."
"**Artículo 73.** La inscripción ante el registro estatal es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes deberán actualizar

La mayoría del Tribunal Pleno decidió que es inconstitucional la existencia de un registro estatal, pues duplica funciones y es contrario al propósito perseguido con la creación del Registro Nacional de Archivos, que fue evitar que la información archivística se encuentre dispersa, además que dicha materia no es disponible para el legislador local, puesto que vacía de contenido la ley general.[5] Razón por la cual se invalidaron los preceptos impugnados en relación con este tema.

Respetuosamente, no comparto la determinación anterior. Ni del parámetro de regularidad constitucional aplicable al diseño institucional de los sistemas estatales de archivos, ni de la revisión de los artículos 78 a 81 de la Ley General de Archivos (que establecen el Registro Nacional de Archivos a cargo del Archivo General de la Nación) se desprende que este registro necesariamente deba ser único, ni que las entidades federativas carezcan de atribuciones para crear su propio registro estatal.

Contrario a lo que sugiere la resolución, considero que los Estados sí pueden crear un registro estatal, aunque no sea una de las figuras contempladas en el artículo 71 de la ley general. Desde mi perspectiva, las figuras señaladas expresamente en ese artículo (Consejo estatal local de archivos y archivo general del Estado) deben interpretarse como un mínimo institucional que la ley local debe prever, pues el mandato constitucional contenido en el artículo 73, fracción XXIX-T, se refiere a que la ley general sólo establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. A partir de esas bases, como lo dispone el último párrafo del artículo 71 de la ley general, las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para

anualmente la información que contiene dicho registro, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el consejo estatal."
"**Artículo 74.** El registro estatal será administrado por el AGHET, su organización y funcionamiento se determinará conforme a las disposiciones que emita el consejo estatal y el registro nacional."
"**Artículo 75**. Para la operación del registro estatal, el AGHET pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información; la cual deberá prever la interoperabilidad con el registro nacional y considerar las disposiciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional.
"La información del registro estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del AGHET."

[5] Decisión adoptada por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Piña Hernández y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (ponente) y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Con voto en contra del señor Ministro Pérez Dayán y de la suscrita.

desarrollar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales, debiendo solamente guardar equivalencia, comunicación e integración con el sistema nacional.

De esta manera, la Legislatura de Tlaxcala actuó dentro de su esfera competencial delimitada por el marco constitucional y de la ley general en materia de archivos. Máxime que la forma en cómo reguló al registro estatal no entorpece, dificulta ni imposibilita el funcionamiento del registro nacional, sino que, por el contrario, estableció en la ley local las previsiones necesarias para que ambos registros coexistieran y funcionaran en forma armónica; guardando, además, un diseño equivalente con el registro nacional.

En el artículo 11, fracción IV, de la ley estatal de archivos, se establece el deber de los sujetos obligados locales de inscribir los archivos a su cargo tanto en el registro estatal como en el nacional, lo cual revela que el registro estatal no representa un obstáculo para el funcionamiento y la operatividad del registro nacional, por el contrario, se trata de una coordinación efectiva, atendiendo a la realidad social del Estado de Tlaxcala. Más aún, el artículo 75 de la ley local dispone que la plataforma digital a través de la cual operará el registro estatal deberá prever la interoperabilidad con el registro nacional y considerar las disposiciones que, para tal efecto, emita el Consejo Nacional de Archivos.

Además, el registro estatal de archivos cumple a cabalidad con el mandato de equivalencia, pues las previsiones sobre su funcionamiento contendidas en la Ley de Archivos de Tlaxcala son prácticamente idénticas a las correspondientes al registro nacional que contempla la Ley General de Archivos. De ahí que en este tema haya votado en contra de la decisión mayoritaria de declarar la invalidez de las disposiciones que prevén la existencia de un registro estatal de archivos.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 101/2019 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de junio de 2022 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo III, junio de 2022, página 236, con número de registro digital: 30699.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 93/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 1017, con número de registro digital: 30959.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el veintidós de septiembre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 95/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la que se analizó y discutió un proyecto de resolución en el que se proponía declarar la invalidez del artículo 17 de la Ley Número 93 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2020, que presentaba una diferenciación de cuotas entre damas y caballeros para el ingreso a los parques públicos, y donde también se proponía la invalidez del artículo 10 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Felipe de Jesús, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2020, que establece un trato diferenciado entre foráneos y locales para el ingreso a los parques. Ello, al considerar que no existe una razón objetiva y válida que justifique ese trato diferenciado y porque reflejan un concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino y porque la distinción entre foráneos y locales también carece de justificación.

Al respecto, una mayoría de siete Ministras y Ministros se manifestó a favor de la propuesta de declarar la invalidez de las disposiciones impugnadas; mientras que tres de mis compañeros y yo votamos en contra y por el reconocimiento de validez. Por tanto, dado que no se alcanzó la mayoría calificada de ocho votos para invalidar las disposiciones impugnadas, finalmente se desestimó el planteamiento de la accionante.

Asimismo, en la sesión pública se determinó declarar la invalidez de los artículos 68, inciso k), de la Ley Número 90, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Álamos; 85, inciso q), de la Ley Número 113 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme; 95, inciso j), de la Ley Número 114, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Etchojoa; 30, inciso j), de la Ley Número 116 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Granados; 105, inciso j), de la Ley Número 117 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas; 122, inciso j), de la Ley Número 121, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo; 77, inciso j), de la Ley Número 125

de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Magdalena; 49, inciso j), de la Ley Número 127 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Moctezuma; 49, inciso j), de la Ley Número 128 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Naco; 85, inciso w), de la Ley Número 131 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa; 43, inciso j), de la Ley Número 141 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Sahuaripa; 65, inciso j), de la Ley Número 143 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Ignacio Río Muerto; 73, inciso j), de la Ley Número 146 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Miguel de Horcasitas; 20, inciso e), de la Ley Número 155 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Tubutama; 49, inciso j), de la Ley Número 156 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Ures, todas del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, que preveían la aplicación de una multa para quien permita "el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros", así como de "limosneros", por considerarse que otorgan un trato discriminatorio a quienes por su estado de salud, condición social o falta de aseo no les sea permitido el acceso en vehículos de transporte público, so pretexto de que perjudique o moleste al resto de los pasajeros.

Suscribo el presente voto para exponer las razones que me llevaron a votar por: **i)** el reconocimiento de validez del artículo 17 de la Ley Número 93 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2020 y el artículo 10 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Felipe de Jesús, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2020; y, **ii)** para exponer que si bien voté por la declaración de invalidez de las porciones normativas que preveían la aplicación de una multa para quien permita "el acceso en vehículos de servicio público de pasaje a individuos en estado de ebriedad o que por su falta de aseo o estado de salud perjudique o moleste al resto de los pasajeros", así como de "limosneros", lo hice por razones distintas, en virtud de que considero que existe un tema de estudio preferente.

## I. Voto particular en relación con las tarifas diferenciadas

### A) Tarifas diferenciadas entre hombres y mujeres para el ingreso a los parques públicos

En su demanda, la accionante advierte que el artículo 17 de la Ley Número 93 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2020, en las porciones normativas "*damas $16.14*" y "*caballeros $26.90*" contemplan cuotas económicas diferentes entre mujeres y hombres; lo que supuestamente presupone un mayor estado de vulnerabilidad de las mujeres frente a los hombres, perpetuando estereotipos de género en cuanto a las funciones que deberían desempeñar, pues coloca a las mujeres al ámbito privado o familiar, sin ingresos económicos, mientras que a los hombres los inserta en un ámbito público, productivo-económico, con capacidad económica suficiente para solventar sus gastos.

No obstante, como expresé en la discusión del asunto, estimo que la norma impugnada es una acción afirmativa, que reconoce la realidad económica de las mujeres en el Municipio de Arizpe. Me parece que las acciones afirmativas son válidas y constitucionales; invalidarlas, es preservar la desigualdad so pretexto de defender la igualdad.

La constitucionalidad de las normas que se señalan como discriminatorias deben evaluarse en el contexto normativo del territorio para el cual fueron dictadas. Al respecto, debe tomarse en cuenta que acorde con el documento del INEGI Panorama Sociodemográfico de Sonora,[1] que toma como base el Censo de 2010, en Arizpe existían 3037 habitantes, de los cuales 1571 eran hombres y 1466 mujeres, y la población económicamente activa era el 47 %, de los cuales 74.8 % eran hombres y 17.1 % mujeres.

Acorde con estos datos, la norma impugnada no perpetúa un estereotipo de género, sino que refleja una realidad donde la mayoría de las mujeres del Municipio no participa directamente en la actividad económica y, por tanto, no recibe ingresos con motivos de su trabajo, por lo que regula una tarifa más asequible en su favor para acceder a parques y a otros centros que tengan por objeto satisfacer las necesidades de recreación de los habitantes del Municipio.

Al distinguir entre hombres y mujeres, la norma realiza en realidad una especie de acción afirmativa, en tanto que se trata de una norma que tienen como fin remediar injusticias de hecho al establecer ventajas en favor de un grupo, se trata de una norma que no se rige por el concepto de igualdad formal, sino por el de igualdad sustantiva.

[1] *http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora_socio/son/702825003368.pdf*

Así, aunque la norma utiliza una categoría que resulta sospechosa en términos del artículo 1o. constitucional, al realizar una acción afirmativa al darle un trato más favorable a las mujeres que en el Municipio no se encuentran integradas a la actividad económica, acorde con lo que sostuve en el voto concurrente que realice en el amparo directo en revisión 5267/2014,[2] *no se debe aplicar el test de escrutinio estricto, sino un test de razonabilidad*, por lo que el análisis de una acción afirmativa debe estar enfocado en la finalidad que ésta persigue y en la relación entre la primera y la consecución de dicho fin.

En el caso, la norma pasa el test de razonabilidad, porque la finalidad de la norma que puede desprenderse del contexto social del Municipio de Arizpe es atender la desigualdad económica entre los hombres y las mujeres y el medio utilizado, cuotas más asequibles, es acorde con dicho fin por lo que debe reconocerse la validez constitucional de la norma. No se puede juzgar con ojos urbanos una norma que regula la realidad de un Municipio rural donde existe una asimetría en la condición económica de hombres y mujeres.

**B) Trato diferenciado entre foráneos y locales para el ingreso a los parques públicos**

En su demanda, la accionante advierte que el artículo 10 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Felipe de Jesús, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2020,[3] establece una cuota diferencial entre personas foráneas y locales para el ingreso a un parque municipal y argumenta que el legislador perdió de vista que todas las personas que se encuentren en territorio nacional sin distinción alguna de su nacionalidad o lugar de origen gozan de los derechos humanos reconocidos en la Norma

[2] Resuelto por la Primera Sala, en sesión de nueve de marzo de dos mil dieciséis.

[3] **Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Felipe de Jesús, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2020**

"**Artículo 10.** Por el acceso a los parques y a otros centros que tengan por objeto satisfacer las necesidades de recreación de los habitantes del Municipio, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

| | "Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente "Locales |
|---|---|
| "a) Niños hasta 13 años | 0.10 |
| "b) Niños foráneos hasta 13 años | 0.20 |
| "e) Personas locales mayores de 13 años | 0.20 |
| "d) Personas foráneas mayores de 13 años | 0.40" |

Fundamental; por tanto, considera que el Estado de Sonora, se encuentra obligado a observar el mandato constitucional y no establecer normas discriminatorias en razón al lugar de origen, nacionalidad de las personas. El proyecto, como se enunció, consideraba fundado este concepto de invalidez y sometido a votación fue desestimado.

Al respecto, voté por el reconocimiento de validez, ya que considero que si bien es cierto que se trata de un derecho y que este no genera un costo adicional para el Municipio, lo cierto es que este tipo de distinciones tienen un fin extrafiscal, y se trata de beneficiar a la población local que, por regla general, tiene menores ingresos que los turistas, además, de que es la que financia a través de sus impuestos los parques públicos.

El Municipio de San Felipe de Jesús es el más pequeño de Sonora y tiene 396 habitantes,[4] y un pequeño centro recreativo denominado el Jojobal,[5] con una alberca y chapoteadero.

La cuota diferenciada tiene sentido si se asume que esta puede ser la única diversión de los habitantes del Municipio y que los turistas tienen mayor poder adquisitivo, por lo que el fin extrafiscal es apoyar a la economía local para hacer efectivo el derecho al esparcimiento. Asimismo, ésta no es una distinción discriminatoria pues no utiliza alguna de las categorías regulada por el artículo 1o. constitucional ni implica un atentado contra la dignidad humana, por lo que se considera que el artículo 10 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Felipe de Jesús del Estado de Sonora, es acorde con el artículo 1o. y con el diverso numeral 31, fracción IV, ambos de la Constitución General.

Este tratamiento tributario es común en los Municipios turísticos del país e, incluso, en la Ley Federal de Derechos, donde en el artículo 288[6] se prevé una exen-

[4] *http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora_socio/son/702825003368.pdf*
[5] *http://www.sanfelipedejesusson.com/paseo_recreativo.htm*
[6] **Ley Federal de Derechos**
"**Artículo 288.** Están obligados al pago del derecho por el acceso a los museos, monumentos y zonas arqueológicas propiedad de la Federación, las personas que tengan acceso a las mismas, conforme a las siguientes cuotas:
"Áreas tipo AAA: $75.75
"Áreas tipo AA: $72.62
"Áreas tipo A: $61.56
"Áreas tipo B: $55.23

ción para el ingreso a zonas arqueológicas y museos los días domingo, para nacionales y extranjeros residentes en México.

Por las razones expuestas es que voté por *reconocer la validez* del artículo 17 de la Ley Número 93 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2020 y del artículo 10 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Felipe de Jesús, Sonora, para el ejercicio fiscal de 2020.

**II. Voto concurrente en relación con el tema de falta de aseo, condición social y estado de salud como categorías sospechosas**

Estoy de acuerdo con la declaración de invalidez, aunque por razones distintas, en virtud de que considero que existía un tema de estudio preferente, como explico a continuación.

Ciertamente, considero que debió estudiarse de manera preferente, en suplencia de la deficiencia de la queja, la falta de competencia del Municipio para imponer sanciones administrativas respecto de los deberes de los conductores relacionados directamente con las condiciones en la prestación del servicio del transporte público, por ser ésta una materia estatal acorde con la doctrina sostenida por el Pleno, desde la controversia constitucional 19/2008. De este asunto derivó la tesis P./J. 39/2011 (9a.), cuyo contenido es el siguiente:

"TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS. AUNQUE EL TITULAR DE LA COMPETENCIA SOBRE LA MATERIA ES EL ESTADO, EL MUNICIPIO DEBE GOZAR DE UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS RELATIVOS EN LO CONCERNIENTE A SU ÁMBITO TERRITORIAL. El artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución Política de

"Áreas tipo C: $45.78
"Tratándose del pago del derecho previsto en el párrafo anterior, después del horario normal de operación se pagará la cuota de $252.53…
"No pagarán el derecho a que se refiere este artículo, las personas mayores de 60 años, menores de 13 años, jubilados, pensionados, discapacitados, profesores y estudiantes en activo, así como los pasantes o investigadores que cuenten con permiso del Instituto Nacional de Antropología e Historia, para realizar estudios afines a los museos, monumentos y zonas arqueológicas a que se refiere este artículo. **Asimismo, estarán exentos del pago de este derecho, los visitantes nacionales y extranjeros residentes en México que accedan a los museos, monumentos y zonas arqueológicas los domingos.**
"Lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable para las áreas tipo AAA, en las visitas después del horario normal de operación."

los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades al Municipio para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial. A diferencia de la materia de tránsito –que es competencia de los Municipios, circunscrita sólo respecto de ciertas normas estatales de carácter general y básico–, la de transporte es de titularidad estatal; sin embargo, la atribución constitucional al Municipio de facultades de participación efectiva en la formulación de programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito de jurisdicción, implica que la ley no puede prever y regular dicha participación municipal en los términos que desee; esto es, las disposiciones estatales que ubiquen a los Municipios en un plano normativo meramente auxiliar, con facultades como las de 'emitir opinión', 'estudiar y discutir problemas de transporte público' o 'coadyuvar en la formulación de programas y convenios', sin contemplar el alcance que esas opiniones, propuestas o estudios municipales deben tener, no aseguran la efectividad de su intervención ni una capacidad de incidencia real en el proceso de toma y aplicación de decisiones. De ahí que, aunque el titular de la competencia en materia de transporte es el Estado, el Municipio debe gozar de una participación efectiva en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros en lo concerniente a su ámbito territorial."

Así, toda vez que a través de leyes municipales se están imponiendo obligaciones a los operadores del servicio público de pasajeros distintas a las previstas en el artículo 108 de la Ley de Transporte para el Estado de Sonora,[7] es claro que,

[7] **Ley de Transporte para el Estado de Sonora**
"**Artículo 108.** Los operadores del servicio público de transporte tendrán las siguientes obligaciones:
"I. Dar un trato correcto, respetuoso y con consideración a los usuarios del servicio público, particularmente a las personas con discapacidad y de la tercera edad;
"II. Cumplir con los horarios, sitios, rutas, itinerarios y tarifas aprobadas;
"III. En tratándose del sistema de automóvil de alquiler, deberá respetar la voluntad del usuario de hacer uso exclusivo de la unidad;
"IV. Asistir a los cursos de capacitación, actualización y adiestramiento que imparta la unidad administrativa competente de la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología, con el fin de brindar un mejor servicio a los usuarios del servicio público de transporte;
"V. Obedecer a los usuarios cuando éstos le soliciten el descenso de la unidad, siempre y cuando sea en zona autorizada;
"VI. Iniciar la marcha de la unidad cuando el usuario se encuentre sentado o haya bajado totalmente y se encuentre separado de la misma y ésta ya tenga cerradas las puertas;
"VII. No transportar mayor número de personas que las que expresamente autoriza para cada servicio la presente ley y sus reglamentos;
"VIII. Entregar al usuario el boleto una vez cubierta la tarifa correspondiente, con excepción del uso de tarjetas de prepago;

más que regular un ingreso o un aprovechamiento donde opera la facultad de iniciativa municipal y la vinculatoriedad dialéctica en términos del artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, en realidad se está regulando el transporte público de pasajeros, materia para la que, insisto, los Municipios carecen de competencia, por lo que las normas impugnadas son inconstitucionales, en atención a este aspecto que, considero, era de estudio previo.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 39/2011 (9a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 308, con número de registro digital: 160726.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 95/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Se-*

"IX. Aceptar el pago de la tarifa especial para estudiantes, personas con discapacidad y de la tercera edad, en tratándose del servicio público de transporte urbano y suburbano de pasaje, siempre que se identifiquen con la credencial correspondiente, expedida por la autoridad que designe el Ejecutivo Estatal para tal efecto;
"X. Mantener en buen estado y limpia la unidad con la que se presta el servicio público de transporte e informar oportunamente al concesionario las deficiencias de la misma;
"XI. No fumar ni ingerir alimentos en el interior de la unidad durante la prestación del servicio público de transporte;
"XII. No ingerir bebidas alcohólicas, ni hacer uso de drogas, enervantes o cualquier sustancia tóxica, ni estar bajo sus efectos durante el horario de servicio;
"XIII. Traer el uniforme de operador de los servicios públicos de transporte urbano, cuando se encuentre laborando;
"XIV. Mantener el equipo de sonido de la unidad en un volumen moderado que no cause molestias a los usuarios del servicio público;
"XV. No traer ayudante o boletero en el interior de la unidad;
"XVI. No cargar combustible con pasajeros a bordo de la unidad;
"XVII. No abandonar la ruta antes del horario establecido, en tratándose del servicio de transporte público urbano y de automóviles de alquiler colectivo;
"XVIII. Portar la licencia que lo acredite como operador del servicio público de transporte y la identificación personal que para esos efectos expida la unidad administrativa competente de la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología, debiendo estar a la vista del público en las horas de servicio;
"XIX. Inscribirse y mantener actualizada su inscripción en el Registro Público de Transporte del Estado;
"XX. Colaborar con la labor de los inspectores de transporte;
"XXI. Acatar las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos, la Ley de Integración Social para las Personas con Discapacidad, en materia de transporte, la Ley de Tránsito del Estado, así como la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Sonora y, en general, todas las disposiciones que para la optimización del servicio público de transporte determinen las autoridades de la materia; y
"XXII. Las demás que se señalen en el reglamento respectivo."

*manario Judicial de la Federación* del viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1228, con número de registro digital: 29845.

## VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión celebrada el veintidós de septiembre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos artículos de las Leyes de Ingresos y Presupuesto de varios Municipios del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

De entre las normas impugnadas, algunas establecen el cobro de cuotas diferenciadas por acceder a parques municipales, y otras, el cobro de derechos por la autorización para realizar fiestas sociales o familiares.

El proyecto proponía declarar la invalidez de los preceptos que establecen el cobro de cuotas diferenciadas entre mujeres y hombres, y personas locales y foráneas, para acceder a parques municipales. Si bien las normas no fueron invalidadas –al no alcanzarse en el Tribunal Pleno la mayoría calificada–, no estuve de acuerdo con la desestimación que se alcanzó ya que, a mi parecer, dichos artículos son constitucionales y como tal debió haber sido el pronunciamiento. Por otra parte, respecto a las normas que establecen el cobro de derechos por la autorización para realizar fiestas sociales o familiares en el Municipio, se declaró su invalidez y compartí esa decisión, pero con razones adicionales.

**Razón de la disidencia y voto particular**

El proyecto de resolución proponía declarar la invalidez de dos artículos en las Leyes de Ingresos y Presupuesto de los Municipios de Arizpe (el artículo 17) y San Felipe de Jesús (el artículo 10) del Estado de Sonora, que establecen, respectivamente, el cobro de cuotas diferenciadas entre mujeres y hombres para el ingreso a los parques públicos, y un trato diferenciado entre foráneos y locales para el ingreso a los mencionados parques.

El texto de los artículos impugnados es el siguiente:

| | |
|---|---|
| **Municipio de Arizpe** | "**Artículo 17.** Por el acceso a los parques y a otros centros que tengan por objeto satisfacer las necesidades de recreación de los habitantes del Municipio, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas.<br><br>"**Cuota en pesos**<br>"…<br><br>"Damas $16.62<br><br>"Caballeros $27.70" |
| **Municipio de San Felipe de Jesús** | "**Artículo 10.** Por el acceso a los parques y a otros centros que tengan por objeto satisfacer las necesidades de recreación de los habitantes del Municipio, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:<br><br>"Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente<br><br>"Locales<br><br>"a) Niños hasta 13 años 0.10<br><br>"b) Niños foráneos hasta 13 años 0.20<br><br>"e) Personas locales mayores de 13 años 0.20<br><br>"d) Personas foráneas mayores de 13 años 0.40" |

En el proyecto se consideró que el artículo 17 refleja un concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino y, por otra parte, que la distinción de contribuyentes a partir del lugar de residencia de las personas, como se prevé en el artículo 10, no es razonable ni tiene justificación alguna porque, para llevar a cabo el servicio que genera el pago del derecho, resulta irrelevante si los usuarios de los parques son foráneos o locales. Como se ha relatado, la acción se desestimó al no alcanzarse la votación calificada y no se reconoció la validez de las normas.

En mi opinión, no solamente debe reconocerse la necesidad de los Municipios de contar con ingresos suficientes para el cuidado y mantenimiento de sus parques y centros recreativos sino que también pueden orientar políticas públicas o generar incentivos para que algún segmento de la población no se manten-

ga alejado de los parques. De ahí que sea válido que, en uso de su libertad configurativa, el Congreso Local establezca cuotas a favor del Municipio para acudir a esos sitios.

El artículo 17 cuestionado, al fijar una cuota menor para las mujeres que para los hombres para acceder a parques y a otros centros que tengan por objeto satisfacer las necesidades de recreación, a mi parecer, no establece un estereotipo de los papeles masculino y femenino. El órgano legislativo reconoció la realidad de la situación económica de las mujeres del Municipio de Arizpe y, por ello, consideró prudente establecer una tarifa menor para incentivar que acudan a parques y a otros centros recreativos en igualdad de oportunidades que los hombres. ¿Dónde está la inconstitucionalidad de la medida? no toda distinción entre hombres y mujeres es inconstitucional, en este caso estamos en presencia de una evidente acción afirmativa, que busca, a propósito, beneficiar más a las mujeres a fin de incentivar que tengan esparcimiento en los parques públicos.

Debe tenerse en cuenta que en esta clase de normativas se pueden establecer derechos con fines extrafiscales, es decir, con un objeto distinto al recaudatorio y con el objetivo, en algunos casos, de impulsar conductas que se consideren idóneas para el desarrollo armónico del Municipio.[1]

En el caso del artículo 10 impugnado, si bien se establecen cuotas diferenciadas para el acceso a parques y a centros recreativos dependiendo del lugar de residencia de las personas, ello obedece a que el Legislativo Local quiere provocar que quienes sean oriundos del Municipio en cuestión tengan incentivos para disfrutar de su propia infraestructura, que quizá está siendo más y mejor aprovechada por personas que no viven en ese Municipio.

[1] Sirve de apoyo la tesis del Pleno P. XXXII/2007. Registro digital: 170754. Novena Época. Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 17, de rubro y texto siguientes: "EXENCIONES TRIBUTARIAS. SU ESTABLECIMIENTO PUEDE BASARSE EN RAZONES EXTRAFISCALES. Los impuestos con fines extrafiscales son aquellos que se establecen con un objetivo distinto del recaudatorio, es decir, mediante ese tipo de impuestos el Estado no persigue como objetivo fundamental allegarse de recursos para afrontar el gasto público, sino impulsar, orientar o desincentivar ciertas actividades o usos sociales, según se consideren útiles o no para el desarrollo armónico del país. Ahora bien, si mediante las exenciones se libera de la obligación fiscal al sujeto pasivo de la relación tributaria, es inconcuso que tal liberación puede válidamente responder a fines extrafiscales, pues mediante aquéllas el Estado puede incrementar el bienestar material de los gobernados cuya capacidad contributiva es baja o impulsar determinado sector productivo al evitar que el precio del algún producto aumente con motivo de que el monto del impuesto se incorpore a él."

En conclusión, las normas reclamadas reconocen la necesidad de los Municipios de dar mantenimiento a los parques y centros recreativos y a la vez, toman conocimiento de la situación económica de sus habitantes. Por esas razones, es que respetuosamente disiento del criterio de la mayoría, ya que, a mi consideración, debió reconocerse la validez de las normas antes mencionadas. Se trata de una finalidad extrafiscal y ello no resulta inconstitucional.

***

**Voto concurrente**

Por otro lado, el Pleno declaró la invalidez de diversos preceptos de las Leyes de Ingresos y Presupuestos de varios Municipios del Estado de Sonora que establecen el cobro de derechos por la autorización para realizar fiestas sociales o familiares. Transcribo como ejemplo una de las normas impugnadas, ya que todas comparten un contenido similar:

**Ley de Ingresos y Presupuesto del Ayuntamiento del Municipio de Altar**

"**Artículo 27.** Los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, expedición de autorizaciones eventuales y expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, causarán derechos atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate. conforme a las siguientes cuotas:

"**Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente**

"…

"II. Por la expedición de autorizaciones eventuales:

"1. Fiestas sociales o familiares por día 4.27"

El Pleno declaró la invalidez de las normas, al considerar que prevén el cobro de un derecho por la emisión de un permiso para que las personas se reúnan en sus casas o en salones.

También se sostuvo que las disposiciones impugnadas violan el principio de proporcionalidad tributaria, aplicable a los derechos, porque no se advierte que el servicio que gravan (consistente en la expedición de la mencionada auto-

rización y/o permiso) guarde relación con el costo que para los Municipios representa su emisión, además de que las cuotas varían en función del lugar en donde se realicen, del número de personas o del tipo de evento, no obstante que para todos los casos, el derecho se cobra por la expedición del referido permiso.

Como lo he expresado, comparto la conclusión sobre la invalidez de las normas, aunque tengo motivos adicionales, ya que también son violatorias del principio de seguridad jurídica.

Las normas comienzan señalando el cobro de un derecho por la prestación de los servicios de expedición de anuencias municipales para tramitar licencias para la venta y consumo de bebidas con contenido alcohólico, la expedición de autorizaciones eventuales y la expedición de guías de transportación de bebidas con contenido alcohólico, atendiendo a la ubicación y al tipo de giro del establecimiento o evento de que se trate, conforme a las cuotas que se establecen en las fracciones de los preceptos impugnados.

Sin embargo, la norma es imprecisa y genera confusión a los habitantes de los Municipios respecto a si la cuota que debe pagarse es por la obtención de los permisos o autorizaciones, o si sólo deben pagarla cuando, en la realización de los festejos, se vendan y consuman bebidas alcohólicas, o si la contribución es por las guías de transportación de estas últimas.

La confusión también se causa a partir de que las normas impugnadas no precisan si la autorización es requerida para realizar fiestas sociales o familiares en espacios públicos o privados o si se trata de eventos gratuitos o con fines de lucro. Desde mi perspectiva, esas imprecisiones trastocan el principio de seguridad jurídica, ya que los habitantes de los Municipios desconocen los pormenores de la obligación fiscal prevista a su cargo en las normas impugnadas.

Por lo antes expuesto, si bien compartí el sentido de la resolución en este punto, respetuosamente formulo el presente voto concurrente para explicar las razones adicionales que debieron sustentar la invalidez de las normas.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 95/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de junio de 2021 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 2, Tomo II, junio de 2021, página 1228, con número de registro digital: 29845.

## VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 11/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el once de febrero de dos mil veintiuno, resolvió la controversia constitucional citada al rubro. Ésta fue promovida por el Municipio de Santa Catarina, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad federativa, con motivo de la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial Local el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.[1]

El presente voto tiene como objeto, en primer lugar, fijar una posición respecto a diversos temas que no compartí de la decisión de la mayoría del Tribunal Pleno y, en segundo lugar, explicar mi concurrencia sobre otro aspecto analizado en este asunto.

### A. Voto particular

#### I. Facultad de la autoridad estatal para calificar el cumplimiento del procedimiento de consulta de los programas de desarrollo urbano municipales.

El Municipio de Santa Catarina, Estado de Nuevo León cuestionó la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos Local,[2] el cual le otorga facultades a la autoridad estatal de la materia para que verifique, en análisis de congruencia, si el Municipio cumplió con el procedimiento de consulta pública de sus planes o programas de desarrollo urbano. Para el Municipio esta facultad representa una intromisión del Ejecutivo Estatal en la planeación

[1] En lo sucesivo "Ley de Asentamientos Humanos Local" o "ley local impugnada". El Municipio actor también expresó conceptos de invalidez respecto de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en lo sucesivo "ley general"), sin embargo, por unanimidad, se resolvió sobreseer respecto de este ordenamiento puesto que la demanda presentada el veintidós de enero de dos mil dieciocho resultaba claramente extemporánea para impugnar la referida ley general que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

[2] "**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."

urbana municipal y genera la subordinación del Municipio a la autoridad estatal en esta materia.

En la resolución aprobada por mayoría[3] se sostiene que los artículos 10, fracción II y 30 de la ley general, asignan a las autoridades estatales la facultad de establecer las normas conforme a las cuales se dará la participación a la ciudadanía en los procesos de planeación; y que la ley estatal impugnada regula en su numeral 56 la forma en la que debe realizarse el procedimiento de consulta ciudadana para la aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales. A partir de esas consideraciones, la mayoría sostiene que, al ser el procedimiento de consulta ciudadana una parte del procedimiento de aprobación de los planes o programas de desarrollo urbano municipal, aquél debe resultar acorde con la planeación estatal y federal, lo que corresponde verificar a la autoridad estatal.

No compartí ese criterio pues considero que, como lo alegó el Municipio actor, dicha disposición invade la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano, dado que la competencia asignada a la autoridad estatal no encuentra sustento en la Constitución ni en la ley general. El artículo 115, fracción V, inciso a), constitucional establece que es competencia de los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.[4] De este precepto no se desprende que el procedimiento de aprobación de dichos planes esté sujeta a la revisión y calificación de las autoridades estatales.

Es verdad que los artículos 11, fracción I, 23 y 44 de la ley general[5] señalan que los planes y programas de desarrollo urbano municipales deben guardar con-

[3] El reconocimiento de validez fue aprobado por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[4] "**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...
"**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
"**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; ..."

[5] "**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; ..."

gruencia y coordinación con los niveles superiores de planeación (como lo son el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y los planes estatales) y las Normas Oficiales Mexicanas. Sin embargo, considero que el espíritu de esas disposiciones es garantizar una congruencia sustantiva, es decir, respecto del contenido de los planes municipales con los niveles superiores de planeación y las normas oficiales, pero ello no habilita a las autoridades estatales a ejercer un control de regularidad sobre aspectos procedimentales de la elaboración y aprobación de esos planes y programas, como lo es la etapa de consulta ciudadana.

---

"**Artículo 23.** La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:
"**I.** La estrategia nacional de ordenamiento territorial;
"**II.** los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;
"**III.** Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;
"**IV.** Los planes o programas municipales de desarrollo urbano; y,
"**V.** Los planes o programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.
"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.
"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.
"Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."
"**Artículo 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."

Al tratarse de una facultad concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada tanto por la Constitución como por la ley general de la materia. Por lo que, si estos ordenamientos no le asignan expresamente a la autoridad estatal la facultad de verificar el procedimiento que se siga para la elaboración y aprobación de los planes y programas de desarrollo urbano municipales, el legislador estatal no lo puede hacer, pues ello supondría una indebida interferencia en el ejercicio de la facultad que la Constitución Política del País asigna a los Municipios en el artículo 115, fracción V, para la aprobación de sus planes y programas de desarrollo urbano.

Contrario a lo que se señala en la resolución, considero que del hecho de que la ley general confiera a los Congresos Locales la facultad para establecer las bases del procedimiento de participación ciudadana, no supone que le otorgue también atribuciones para controlar el cumplimiento de esas bases a través de los dictámenes de congruencia, por lo que me parece insuficiente para sostener que de ahí se deriva la validez del precepto impugnado.

Por lo anterior, me parece que el artículo 53, fracción IX, de la ley impugnada es inconstitucional, pues asigna a la autoridad estatal una facultad de control sobre el procedimiento de aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales que no encuentra sustento ni en la Constitución ni en la ley general.

**II. Autorización judicial previa para que los Municipios ejecuten clausuras y suspensiones de obras**

El Municipio de Santa Catarina, Estado de Nuevo León, también impugnó los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376 y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos local, de los cuales se desprende que los Municipios requerían de una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras. Alegó que con ello se impide que la autoridad municipal ejerza por sí misma sus facultades administrativas y ejecutivas para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas, lo cual vulnera la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano y el principio de autotutela administrativa e implica una subordinación del Municipio hacia el Poder Judicial.

Este requisito guardaba congruencia con lo que establecía el artículo 60, fracción VII, de la ley general.[6] Sin embargo, previamente a la resolución de la presente

[6] "**Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: ...

controversia, el Pleno resolvió la controversia constitucional 19/2017 promovida por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, en contra de la ley general,[7] en la cual declaró la invalidez de la porción normativa de ese precepto que señalaba la obligación para que en las leyes locales se estableciera que las suspensiones y clausuras de obras requerían de una resolución judicial.

El proyecto original que se sometió a nuestra consideración proponía reconocer la validez de todos los preceptos impugnados por el Municipio de Santa Catarina. Sin embargo, considerando lo resuelto previamente en la controversia constitucional 19/2017, durante la sesión la Ministra ponente propuso la invalidez de los artículos 367, párrafo segundo, en la porción "*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 la porción "*y judiciales*", 376, primer párrafo, en la porción "*judiciales*" y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto; pero sostuvo la propuesta de reconocer la validez de los artículos 367, 368, fracción I, 375 y 382, párrafo primero, al considerar que no se referían al control judicial. No compartí del todo esta propuesta, como lo explico a continuación.

En primer lugar, considero que se debió declarar la invalidez completa del párrafo segundo del artículo 367. De la redacción de ese párrafo se puede apreciar que también se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales, el cual, como ya se mencionó, fue declarado inconstitucional en la controversia constitucional 19/2017, así como en el presente asunto al declararse la invalidez de las porciones normativas señaladas de los artículos 370, 376 y 382.

En segundo lugar, la mayoría reconoció la validez del artículo 375 y declaró la invalidez sólo de la porción normativa "*judiciales*" del diverso 376, quedando de la siguiente manera:

"**Artículo 375.** Serán sanciones administrativas:

"**VII.** Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial; ..."

[7] Resuelta en las sesiones de los días dos y cuatro de febrero de dos mil veintiuno. La declaración de invalidez de esta porción normativa fue aprobada por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron por la invalidez de toda la fracción.

"**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; …"

Ello tiene como resultado un listado de sanciones administrativas dividido en dos artículos, lo cual no resulta congruente y puede generar confusión tanto en las autoridades aplicadoras como en la ciudadanía sobre la naturaleza de las sanciones a las que se refiere el artículo 376, si las sanciones administrativas ya están señaladas en el diverso 375.

Considero que hubiera sido una mejor solución declarar la invalidez total del artículo 376 y señalar la existencia de una omisión legislativa en el diverso 375, forzando con ello al legislador a modificar este precepto para incluir en el catálogo de sanciones administrativas a la suspensión y a la clausura. Lo cual daría mayor claridad y seguridad jurídica en cuanto al tipo de sanciones que la autoridad administrativa puede aplicar.

En tercer lugar, considero que no debió invalidarse la porción normativa "*y judiciales*" del artículo 370, toda vez que este precepto no se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales y, por lo tanto, no está afectado del mismo vicio de invalidez de los anteriores preceptos. Sino que se refiere, simplemente, a la posibilidad de que las autoridades hagan uso de la fuerza pública y el arresto en la aplicación de medidas de seguridad y sanciones, lo cual aplica para las autoridades judiciales en un amplio espectro de casos e, incluso, está amparado por otros ordenamientos.

## III. Regulación de plazos para resolver procedimientos administrativos municipales

Los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, también fueron impugnados por el Municipio de Santa Catarina, al considerar que el legislador local violó la autonomía municipal para regular los procedimientos administrativos en materia de desarrollo urbano, lo que incluye los plazos para resolverlos.

La mayoría reconoció la validez de estos preceptos.[8] En la resolución se sostiene que ello no invade las competencias municipales, sino que el legislador local actuó en el ámbito de libertad configurativa para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y que el artículo 10, fracción XXV, de la ley general establece la obligación de que la legislación local prevea los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.[9]

No compartí lo resuelto por la mayoría. Estos preceptos establecen plazos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual considero contrario a la competencia constitucional de la que gozan los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que les corresponden que, desde luego, incluyen los plazos en los que deben resolverse.

El artículo 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, otorga competencia a los Municipios para administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, autorizar la utilización de uso de suelo y otorgar licencias y permisos para construcciones. En tanto que el último párrafo de esa fracción les otorga competencia para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para ello.[10]

---

[8] La validez de los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309, fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Laynez Potisek, Aguilar Morales y Pérez Dayán.

[9] "**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas: ...

"**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; ..."

[10] "**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: ...

Como lo señalé previamente, al tratarse de una competencia concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada por la Constitución y la ley general. De ninguno de los dos ordenamientos advierto que se le otorgue competencia al legislador estatal para regular una cuestión tan particular de los procedimientos de permisos y autorizaciones a cargo de los Municipios, como lo son los plazos para resolver.

Ni siquiera de lo previsto en el artículo 10, fracción XXV, de la ley general considero que se desprenda una facultad de los legisladores locales tan amplia como para que abarque la posibilidad de establecer los plazos en los que todos los Municipios deben resolver los procedimientos señalados. Me parece que ese precepto debe leerse en armonía con el diverso 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, lo que necesariamente me lleva a considerar que sólo tiene el alcance de otorgar facultad al legislador local para establecer los plazos de respuesta a los procedimientos de competencia de la autoridad estatal.

Corresponde a cada Municipio definir, en función de su propia realidad y capacidades institucionales, los plazos apropiados para la resolución de los procedimientos administrativos en materia urbanística de su competencia. El que el legislador local regule cuestiones tan específicas como los plazos de resolución de trámites municipales, menoscaba la facultad municipal para otorgar dichos permisos y autorizaciones, pues convierte a los Municipios en una instancia de mera aplicación de las reglas definidas por el legislador estatal, mermando su autonomía constitucional, no sólo para otorgarlos o negarlos, sino también para definir las reglas específicas para hacerlo.

Reconozco que el objetivo de la ley en estos artículos es establecer una homologación de los plazos de resolución de los trámites que ahí se señalan. Sin embargo, esta decisión, incluso si fuera razonable o deseable, no correspon-

"**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
"**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; ...
"**d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; ...
"**f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones; ...
"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."

de adoptarla al legislador local, al carecer de facultades expresas otorgadas por la Constitución Política del País o la ley general para establecer los plazos de respuesta de trámites municipales. De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de estos preceptos.

### IV. Límites para el establecimiento de áreas de cesión municipal

Otro de los preceptos combatidos por el Municipio de Santa Catarina fue el artículo 210 en sus párrafos octavo, noveno y décimo.[11] En su planteamiento el Municipio alegó que el Congreso del Estado de Nuevo León incumplió las obligaciones establecidas en la ley general consistentes en prever las disposiciones que garanticen 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; y garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad.

El Pleno, por mayoría[12] reconoció la validez de ese precepto, salvo su párrafo noveno, al considerar que, contrario a lo alegado por el Municipio de Santa Catarina,

[11] "**Artículo 210.** ...
"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."

[12] La validez del párrafo octavo fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La invalidez del párrafo noveno fue aprobada por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. La validez del párrafo décimo fue aprobada por mayoría de ocho votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y del señor Ministro Laynez Potisek.

el legislador del Estado de Nuevo León sí 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.

En relación con los párrafos octavo y décimo del artículo 210, no compartí su reconocimiento de validez. El párrafo octavo, al igual que el noveno (que sí fue declarado invalidó por el Pleno) prevé limitantes para el establecimiento de áreas de cesión municipal que no encuentran sustento y, por el contrario, resultan contrarias al espíritu de esta figura que se desprende, particularmente, de los artículos 57 y 76 de la ley general.[13]

De dichos preceptos se advierte que con estas áreas se busca garantizar la correcta prestación de los servicios públicos y su tamaño debe estar en función del

[13] "**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."

número de habitantes. Sin embargo, los párrafos impugnados disponen que esa cesión sólo se debe realizar en una sola ocasión, con independencia de que con posterioridad aumente la densidad de población o haya cambios en el uso de suelo, situaciones que, naturalmente, pueden requerir la ampliación de espacios públicos. Esto deja lugar a conductas fraudulentas para socavar lo que en realidad corresponde ser cedido en aras de procurar legítimamente espacios públicos.

Nuevamente estamos ante una restricción que no encuentra sustento en la Constitución Federal ni en la ley general. Por ello, considero que deben ser los propios Municipios los que determinen, con base en sus necesidades, si pueden ser exigibles futuras ampliaciones de los espacios de cesión municipal ante cambios de densidad o de uso de suelo y, en su caso, la forma en cómo se realizarían dichas ampliaciones. Por tanto, el párrafo octavo del artículo cuestionado también debía declararse inválido.

En congruencia con lo anterior, considero también que debía ser invalidado el párrafo décimo del artículo 210, pues la regla que contiene restringe las atribuciones municipales para desarrollar sus planes o programas de desarrollo urbano relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión.

De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de los párrafos octavo y décimo del artículo 210 de la ley local impugnada.

**V. Temporalidad de la obligación de cubrir los gastos por servicios públicos municipales de fraccionamientos no municipalizados**

Finalmente, me refiero al artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.[14] El Municipio de Santa Catarina alegó que este precepto resultaba inconstitucional debido a que el Congreso Local invadió la competencia del Municipio para regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.

[14] "**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."

Sin embargo, la mayoría del Pleno consideró válido dicho precepto.[15] De acuerdo con el criterio mayoritario, la norma impugnada no impone al Municipio el momento en que el desarrollador trasladará al Municipio los servicios de alumbrado público y recolección de basura, puesto que para el inicio del plazo de seis meses al fin del cual el Municipio se hará cargo de ellos, se requiere que el Municipio apruebe el proyecto de ventas. Por lo que, no se le restringe en forma alguna su facultad de determinar el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos.

Contrario a lo sostenido en la sentencia, considero que el precepto impugnado es inconstitucional por vulnerar el principio de libre hacienda municipal. Este principio encuentra reconocimiento en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual en su inciso c), dispone que forman parte de la hacienda municipal los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.[16]

La norma impugnada vulnera este principio toda vez que el titular de la autorización de un fraccionamiento sólo deberá cubrir los gastos por la prestación de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura por un plazo de seis meses posteriores a la inscripción del proyecto de ventas. Es decir, establece una limitante a los ingresos que perciba el Municipio por este concepto, toda vez que después de dicho periodo el Municipio tendrá que hacerse cargo de ellos, dejando de percibir los pagos realizados por el titular de la autorización para el fraccionamiento, no obstante que el fraccionamiento no se encuentre todavía municipalizado.

Ello, además resulta contrario a la propia figura de la municipalización de los fraccionamientos, la cual, de conformidad con el artículo 283 de la ley local impugnada, precisamente tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan. Sin embargo, al

[15] Aprobado por mayoría de nueve votos de la señora Ministra Esquivel Mosa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández.

[16] "**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...
"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...
"**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo."

sujetar la duración de la obligación del titular de una autorización para fraccionamiento de cubrir los gastos por esos servicios a una temporalidad de seis meses y no a la municipalización del fraccionamiento, supone una afectación injustificada y carente de razonabilidad a la hacienda municipal. De ahí que considere que este precepto también debió ser invalidado.

No es obstáculo para considerar lo anterior el que, como se sostiene en la resolución, el Municipio controle el momento en el cual inicie el periodo de seis meses al fin del cual se hará cargo del costo de los servicios de alumbrado público y recolección de basura. Pues ello no garantiza que el fin de dicho plazo coincida con el momento de la municipalización, el cual debe ser el que rija el momento para determinar que el Municipio se haga cargo de esos servicios.

**B. Voto concurrente**

En otro orden de ideas, a continuación me permito explicar mi concurrencia respecto a las razones que sostienen la declaratoria de invalidez de los artículos que regulan la vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias municipales en materia de desarrollo humano.

Los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León establecen que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida. El Municipio de Santa Catarina cuestionó la validez de estos preceptos al considerar que vulneran la autonomía municipal y generan inseguridad jurídica respecto del lapso de tiempo dentro el cual se puede gozar el permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

La mayoría del Pleno declaró la invalidez de estos preceptos.[17] De acuerdo con la resolución, dichos artículos sí generan inseguridad jurídica al impactar en

[17] Respecto de los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, se registraron cuatro votos a favor de la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y siete votos en contra y por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Sobre el artículo 313 se registraron cinco votos por la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y seis votos por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación, así como control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política del País.

Si bien coincidí con la declaratoria de invalidez antes señalada, comparto reflexiones adicionales que me llevaron a concluir que los artículos cuestionados por el Municipio actor son inconstitucionales.

Los artículos 291, fracción I, 304, fracción I y 313, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León vulneran la autonomía municipal en materia de zonificación, planeación, control y vigilancia del uso del suelo porque no respetan el régimen de distribución de competencias contenido en la Constitución Federal y la ley general en materia de desarrollo urbano. De estos ordenamientos no se desprende alguna facultad para que el legislador local defina la vigencia de las licencias, permisos y autorizaciones que otorgan las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano.

Además, al quedar sujeta esa vigencia a que no se contravengan las disposiciones aplicables, se abre la puerta a que a través de la modificación de ordenamientos federales o estatales se puedan dejar sin efectos actos que el Municipio autorizó con base en sus facultades constitucionales y legales. Lo cual, además de constituir una afectación a la autonomía constitucional del Municipio en esta materia, produce inseguridad jurídica en las ciudadanas y los ciudadanos. Razones que, considero, fortalecen el razonamiento plasmado en la sentencia.

Por lo anterior es que, no obstante haber estado de acuerdo con buena parte de lo resuelto por el Tribunal Pleno, me permito formular el presente voto en el que expreso mi disenso y concurrencia respecto de la conclusión a la que arribó la mayoría sobre la validez e invalidez de los artículos a los que me he referido.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 11/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 1603, con número de registro digital: 30951.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de octubre de 2022.

## VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión celebrada el once de febrero de dos mil veintiuno, resolvió la controversia constitucional citada al rubro. Ésta fue promovida por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad federativa, con motivo de la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial Local el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.[1]

El presente voto tiene como objeto, en primer lugar, fijar una posición respecto a diversos temas que no compartí de la decisión de la mayoría del Tribunal Pleno y, en segundo lugar, explicar mi concurrencia sobre otro aspecto analizado en este asunto.

### A. Voto particular.

#### I. Facultad de la autoridad estatal para calificar el cumplimiento del procedimiento de consulta de los programas de desarrollo urbano municipales.

El Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, cuestionó la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos local,[2] el cual le otorga facultades a la autoridad estatal de la materia para que verifique, en análisis de congruencia, si el Municipio cumplió con el procedimiento de consulta pública de sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano. Para el Municipio

[1] En lo sucesivo "Ley de Asentamientos Humanos local" o "ley local impugnada". El Municipio actor también expresó conceptos de invalidez respecto de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en lo sucesivo "ley general"); sin embargo, por unanimidad, se resolvió sobreseer respecto de este ordenamiento puesto que la demanda presentada el veintidós de enero de dos mil dieciocho resultaba claramente extemporánea para impugnar la referida ley general que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

[2] "**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."

esta facultad representa una intromisión del Ejecutivo Estatal en la planeación urbana municipal y genera la subordinación del Municipio a la autoridad estatal en esta materia.

En la resolución, aprobada por mayoría,[3] se sostiene que los artículos 10, fracción II, y 30 de la ley general, asignan a las autoridades estatales la facultad de establecer las normas conforme a las cuales se dará la participación a la ciudadanía en los procesos de planeación; y que la ley estatal impugnada regula en su artículo 56 la forma en la que debe realizarse el procedimiento de consulta ciudadana para la aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales. A partir de esas consideraciones, la mayoría sostiene que, al ser el procedimiento de consulta ciudadana una parte del procedimiento de aprobación de los planes o programas de desarrollo urbano municipal, aquél debe resultar acorde con la planeación estatal y federal, lo que corresponde verificar a la autoridad estatal.

No compartí ese criterio pues considero que, como lo alegó el Municipio actor, dicha disposición invade la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano, dado que la competencia asignada a la autoridad estatal no encuentra sustento en la Constitución ni en la ley general. El artículo 115, fracción V, inciso a), constitucional establece que es competencia de los Municipios el formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.[4] De este precepto no se desprende que el procedimiento de aprobación de dichos planes esté sujeta a la revisión y calificación de las autoridades estatales.

Es verdad que los artículos 11, fracción I, 23 y 44 de la ley general,[5] señalan que los planes y programas de desarrollo urbano municipales deben guardar congruencia

[3] El reconocimiento de validez fue aprobado por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[4] "**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: …
"**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
"**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial."

[5] "**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

y coordinación con los niveles superiores de planeación (como lo son el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y los planes estatales) y las normas oficiales mexicanas. Sin embargo, considero que el espíritu de esas disposiciones es garantizar una congruencia sustantiva, es decir respecto del contenido de los planes municipales con los niveles superiores de planeación y las normas oficiales, pero ello no habilita a las autoridades estatales a ejercer un control de regularidad sobre aspectos procedimentales de la elaboración y aprobación de esos planes y programas, como lo es la etapa de consulta ciudadana.

---

congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento."

"**Artículo 23.** La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:

"**I.** La estrategia nacional de ordenamiento territorial;

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

"**III.** Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;

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

"**V.** Los Planes o Programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.

"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.

"Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."

"**Artículo 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."

Al tratarse de una facultad concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada tanto por la Constitución como por la ley general de la materia. Por lo que, si estos ordenamientos no le asignan expresamente a la autoridad estatal la facultad de verificar el procedimiento que se siga para la elaboración y aprobación de los planes y programas de desarrollo urbano municipales, el legislador estatal no lo puede hacer, pues ello supondría una indebida interferencia en el ejercicio de la facultad que la Constitución Política del País asigna a los Municipios en el artículo 115, fracción V, para la aprobación de sus Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

Contrario a lo que se señala en la resolución, considero que del hecho de que la ley general confiera a los Congresos Locales la facultad para establecer las bases del procedimiento de participación ciudadana, no supone que le otorgue también atribuciones para controlar el cumplimiento de esas bases a través de los dictámenes de congruencia, por lo que me parece insuficiente para sostener que de ahí se deriva la validez del precepto impugnado.

Por lo anterior, me parece que el artículo 53, fracción IX, de la ley impugnada es inconstitucional, pues asigna a la autoridad estatal una facultad de control sobre el procedimiento de aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales que no encuentra sustento ni en la Constitución ni en la ley general.

**II. Autorización judicial previa para que los Municipios ejecuten clausuras y suspensiones de obras.**

El Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, también impugnó los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376 y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos local, de los cuales se desprende que los Municipios requerían de una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras. Alegó que con ello se impide que la autoridad municipal ejerza por sí misma sus facultades administrativas y ejecutivas para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas, lo cual vulnera la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano y el principio de autotutela administrativa e implica una subordinación del Municipio hacia el Poder Judicial.

Este requisito guardaba congruencia con lo que establecía el artículo 60, fracción VII, de la ley general.[6] Sin embargo, previamente a la resolución de la presente

[6] "**Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, alinear

controversia, el Pleno resolvió la controversia constitucional 19/2017 promovida por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, en contra de la ley general,[7] en la cual declaró la invalidez de la porción normativa de ese precepto que señalaba la obligación para que en las leyes locales se estableciera que las suspensiones y clausuras de obras requerían de una resolución judicial.

El proyecto original que se sometió a nuestra consideración proponía reconocer la validez de todos los preceptos impugnados por el Municipio de Guadalupe. Sin embargo, considerando lo resuelto previamente en la controversia constitucional 19/2017, durante la sesión la Ministra ponente propuso la invalidez de los artículos 367, párrafo segundo, en la porción "*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 la porción "*y judiciales*", 376, primer párrafo, en la porción "*judiciales*" y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto; pero sostuvo la propuesta de reconocer la validez de los artículos 367, 368, fracción I, 375 y 382, párrafo primero, al considerar que no se referían al control judicial. No compartí del todo esta propuesta, como lo explico a continuación.

En primer lugar, considero que se debió declarar la invalidez completa del párrafo segundo del artículo 367. De la redacción de este párrafo se puede apreciar que también se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales, el cual, como ya se mencionó, fue declarado inconstitucional en la controversia constitucional 19/2017, así como en el presente asunto al declararse la invalidez de las porciones normativas señaladas de los artículos 370, 376 y 382.

En segundo lugar, la mayoría reconoció la validez del artículo 375 y declaró la invalidez sólo de la porción normativa "*judiciales*" del diverso 376, quedando de la siguiente manera:

---

fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: …
"**VII.** Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial."

[7] Resuelta en las sesiones de los días dos y cuatro de febrero de dos mil veintiuno. La declaración de invalidez de esta porción normativa fue aprobada por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron por la invalidez de toda la fracción.

"**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."

Ello tiene como resultado un listado de sanciones administrativas dividido en dos artículos, lo cual no resulta congruente y puede generar confusión tanto en las autoridades aplicadoras como en la ciudadanía sobre la naturaleza de las sanciones a las que se refiere el artículo 376, si las sanciones administrativas ya están señaladas en el diverso 375.

Considero que hubiera sido una mejor solución declarar la invalidez total del artículo 376 y señalar la existencia de una omisión legislativa en el diverso 375, forzando con ello al legislador a modificar este precepto para incluir en el catálogo de sanciones administrativas a la suspensión y la clausura. Lo cual daría mayor claridad y seguridad jurídica en cuanto al tipo de sanciones que la autoridad administrativa puede aplicar.

En tercer lugar, considero que no debió invalidarse la porción normativa "*y judiciales*" del artículo 370, toda vez que este precepto no se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales y, por tanto, no está afectado del mismo vicio de invalidez de los anteriores preceptos. Sino que se refiere, simplemente, a la posibilidad de que las autoridades hagan uso de la fuerza pública y el arresto en la aplicación de medidas de seguridad y sanciones, lo cual aplica para las autoridades judiciales en un amplio espectro de casos e, incluso, está amparado por otros ordenamientos.

### III. Regulación de plazos para resolver procedimientos administrativos municipales.

Los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, también fueron impugnados por el Municipio de Guadalupe, al considerar que el legislador local violó la autonomía municipal para regular los procedimientos administrativos en materia de desarrollo urbano, lo que incluye los plazos para resolverlos.

La mayoría reconoció la validez de estos preceptos.[8] En la resolución se sostiene que ello no invade las competencias municipales, sino que el legislador local actuó en el ámbito de libertad configurativa para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y que el artículo 10, fracción XXV, de la ley general establece la obligación de que la legislación local prevea los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.[9]

No compartí lo resuelto por la mayoría. Estos preceptos establecen plazos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual considero contrario a la competencia constitucional de la que gozan los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden que, desde luego, incluyen los plazos en los que deben resolverse.

El artículo 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, otorga competencia a los Municipios para administrar la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano, autorizar la utilización de uso de suelo y otorgar licencias

[8] La validez de los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309, fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Laynez Potisek, Aguilar Morales y Pérez Dayán.

[9] "**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas: …

"**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."

y permisos para construcciones. En tanto que el último párrafo de esa fracción les otorga competencia para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para ello.[10]

Como lo señalé previamente, al tratarse de una competencia concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada por la Constitución y la ley general. De ninguno de los dos ordenamientos advierto que se le otorgue competencia al legislador estatal para regular una cuestión tan particular de los procedimientos de permisos y autorizaciones a cargo de los Municipios, como lo son los plazos para resolver.

Ni siquiera de lo previsto en el artículo 10, fracción XXV, de la ley general considero que se desprenda una facultad de los legisladores locales tan amplia como para que abarque la posibilidad de establecer los plazos en los que todos los Municipios deben resolver los procedimientos señalados. Me parece que este precepto debe leerse en armonía con el diverso 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, lo que necesariamente me lleva a considerar que sólo tiene el alcance de otorgar facultad al legislador local para establecer los plazos de respuesta a los procedimientos de competencia de la autoridad estatal.

Corresponde a cada Municipio definir, en función de su propia realidad y capacidades institucionales, los plazos apropiados para la resolución de los procedimientos administrativos en materia urbanística de su competencia. El que el legislador local regule cuestiones tan específicas, como los plazos de resolución de trámites municipales, menoscaba la facultad municipal para otorgar dichos permisos y autorizaciones, pues convierte a los Municipios en

[10] "**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: …
"**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
"**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; …
"**d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; …
"**f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones; …
"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."

una instancia de mera aplicación de las reglas definidas por el legislador estatal, mermando su autonomía constitucional, no sólo para otorgarlos o negarlos, sino también para definir las reglas específicas para hacerlo.

Reconozco que el objetivo de la ley en estos artículos es establecer una homologación de los plazos de resolución de los trámites que ahí se señalan. Sin embargo, esta decisión, incluso si fuera razonable o deseable, no corresponde adoptarla al legislador local, al carecer de facultades expresas otorgadas por la Constitución Política del País o la ley general para establecer los plazos de respuesta de trámites municipales. De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de estos preceptos.

**IV. Límites para el establecimiento de áreas de cesión municipal.**

Otro de los preceptos combatidos por el Municipio de Guadalupe fue el artículo 210 en sus párrafos octavo, noveno y décimo.[11] En su planteamiento, el Municipio alegó que el Congreso del Estado de Nuevo León incumplió las obligaciones establecidas en la ley general consistentes en prever las disposiciones que garanticen 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; y garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad.

El Pleno, por mayoría,[12] reconoció la validez de este precepto, salvo su párrafo noveno, al considerar que, contrario a lo alegado por el Municipio de Guadalupe,

[11] "**Artículo 210.** …
"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. …"
[12] La validez del párrafo octavo fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras

el legislador del Estado de Nuevo León sí 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.

En relación con los párrafos octavo y décimo del artículo 210, no compartí su reconocimiento de validez. El párrafo octavo, al igual que el noveno (que sí fue declarado invalidó por el Pleno) prevé limitantes para el establecimiento de áreas de cesión municipal que no encuentran sustento y, por el contrario, resultan contrarias al espíritu de esta figura que se desprende, particularmente, de los artículos 57 y 76 de la ley general.[13]

Ríos Farjat y Piña Hernández y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La invalidez del párrafo noveno fue aprobada por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. La validez del párrafo décimo fue aprobada por mayoría de ocho votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y del señor Ministro Laynez Potisek.

[13] "**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

De dichos preceptos se advierte que con estas áreas se busca garantizar la correcta prestación de los servicios públicos y su tamaño debe estar en función del número de habitantes. Sin embargo, los párrafos impugnados disponen que esa cesión sólo se debe realizar en una sola ocasión, con independencia de que con posterioridad aumente la densidad de población o haya cambios en el uso de suelo, situaciones que, naturalmente, pueden requerir la ampliación de espacios públicos. Esto deja lugar a conductas fraudulentas para socavar lo que en realidad corresponde ser cedido en aras de procurar legítimamente espacios públicos.

Nuevamente estamos ante una restricción que no encuentra sustento en la Constitución Federal ni en la ley general. Por ello, considero que deben ser los propios Municipios los que determinen, con base en sus necesidades, si pueden ser exigibles futuras ampliaciones de los espacios de cesión municipal ante cambios de densidad o de uso de suelo y, en su caso, la forma en cómo se realizarían dichas ampliaciones. Por tanto, el párrafo octavo del artículo cuestionado también debía declararse inválido.

En congruencia con lo anterior, considero también que debía ser invalidado el párrafo décimo del artículo 210, pues la regla que contiene restringe las atribuciones municipales para desarrollar sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión.

De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de los párrafos octavo y décimo del artículo 210 de la ley local impugnada.

**V. Temporalidad de la obligación de cubrir los gastos por servicios públicos municipales de fraccionamientos no municipalizados.**

Finalmente, me refiero al artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de

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."

Nuevo León.[14] El Municipio de Guadalupe alegó que este precepto resultaba inconstitucional debido a que el Congreso Local invadió la competencia del Municipio para regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.

Sin embargo, la mayoría del Pleno consideró válido dicho precepto.[15] De acuerdo con el criterio mayoritario, la norma impugnada no impone al Municipio el momento en que el desarrollador trasladará al Municipio los servicios de alumbrado público y recolección de basura, puesto que para el inicio del plazo de seis meses al fin del cual el Municipio se hará cargo de ellos, se requiere que el Municipio apruebe el proyecto de ventas. Por lo que, no se le restringe en forma alguna su facultad de determinar el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos.

Contrario a lo sostenido en la sentencia, considero que el precepto impugnado es inconstitucional por vulnerar el principio de libre hacienda municipal. Este principio encuentra reconocimiento en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual en su inciso c), dispone que forman parte de la hacienda municipal los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.[16]

La norma impugnada vulnera este principio toda vez que el titular de la autorización de un fraccionamiento sólo deberá cubrir los gastos por la prestación de los

[14] "**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."
[15] Aprobado por mayoría de nueve votos de la señora Ministra Esquivel Mosa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández.
[16] "**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: …
"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: …
"**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo."

servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura por un plazo de seis meses posteriores a la inscripción del proyecto de ventas. Es decir, establece una limitante a los ingresos que perciba el Municipio por este concepto, toda vez que después de dicho periodo el Municipio tendrá que hacerse cargo de ellos, dejando de percibir los pagos realizados por el titular de la autorización para el fraccionamiento, no obstante que el fraccionamiento no se encuentre todavía municipalizado.

Ello, además, resulta contrario a la propia figura de la municipalización de los fraccionamientos, la cual, de conformidad con el artículo 283 de la ley local impugnada, precisamente, tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan. Sin embargo, al sujetar la duración de la obligación del titular de una autorización para fraccionamiento de cubrir los gastos por esos servicios a una temporalidad de seis meses y no a la municipalización del fraccionamiento, supone una afectación injustificada y carente de razonabilidad a la hacienda municipal. De ahí que considere que este precepto también debió ser invalidado.

No es obstáculo para considerar lo anterior el que, como se sostiene en la resolución, el Municipio controle el momento en el cual inicie el periodo de seis meses al fin del cual se hará cargo del costo de los servicios de alumbrado público y recolección de basura. Pues ello no garantiza que el fin de dicho plazo coincida con el momento de la municipalización, el cual debe ser el que rija el momento para determinar que el Municipio se haga cargo de esos servicios.

**B. Voto concurrente.**

En otro orden de ideas, a continuación me permito explicar mi concurrencia respecto a las razones que sostienen la declaratoria de invalidez de los artículos que regulan la vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias municipales en materia de desarrollo humano.

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 establecen que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida. El Municipio de Guadalupe cuestionó la validez de estos preceptos al considerar que vulneran la autonomía municipal y generan inseguridad jurídica respecto del lapso de tiempo dentro del cual se puede gozar el permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

La mayoría del Pleno declaró la invalidez de estos preceptos.[17] De acuerdo con la resolución, dichos artículos sí generan inseguridad jurídica al impactar en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación, así como control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política del País.

Si bien coincidí con la declaratoria de invalidez antes señaladas, comparto reflexiones adicionales que me llevaron a concluir que los artículos cuestionados por el Municipio actor son inconstitucionales.

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 vulneran la autonomía municipal en materia de zonificación, planeación, control y vigilancia del uso del suelo porque no respetan el régimen de distribución de competencias contenido en la Constitución Federal y la ley general en materia de desarrollo urbano. De estos ordenamientos no se desprende alguna facultad para que el legislador local defina la vigencia de las licencias, permisos y autorizaciones que otorgan las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano.

Además, al quedar sujeta esa vigencia a que no se contravengan las disposiciones aplicables, se abre la puerta a que a través de la modificación de ordenamientos federales o estatales se puedan dejar sin efectos actos que el Municipio autorizó con base en sus facultades constitucionales y legales. Lo cual, además de constituir una afectación a la autonomía constitucional del Municipio en esta materia, produce inseguridad jurídica en las ciudadanas y los ciudadanos. Razones que, considero, fortalecen el razonamiento plasmado en la sentencia.

Por lo anterior es que, no obstante haber estado de acuerdo con buena parte de lo resuelto por el Tribunal Pleno, me permito formular el presente voto en el que

[17] Respecto de los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, se registraron cuatro votos a favor de la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y siete votos en contra y por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Sobre el artículo 313, se registraron cinco votos por la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y seis votos por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

expreso mi disenso y concurrencia respecto de la conclusión a la que arribó la mayoría sobre la validez e invalidez de los artículos a los que me he referido.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 12/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1369, con número de registro digital: 30950.

## VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 15/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el once de febrero de dos mil veintiuno, resolvió la controversia constitucional citada al rubro. Ésta fue promovida por el Municipio de Juárez, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad federativa, con motivo de la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial Local el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.[1]

El presente voto tiene como objeto, en primer lugar, fijar una posición respecto a diversos temas que no compartí de la decisión de la mayoría del Tribunal Pleno y, en segundo lugar, explicar mi concurrencia sobre otro aspecto analizado en este asunto.

### A. Voto particular

#### I. Facultad de la autoridad estatal para calificar el cumplimiento del procedimiento de consulta de los programas de desarrollo urbano municipales

[1] En lo sucesivo "Ley de Asentamientos Humanos Local" o "ley local impugnada". El Municipio actor también expresó conceptos de invalidez respecto de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en lo sucesivo "ley general"); sin embargo, por unanimidad, se resolvió sobreseer respecto de este ordenamiento.

El Municipio de Juárez, Estado de Nuevo León, cuestionó la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos local,[2] el cual le otorga facultades a la autoridad estatal de la materia para que verifique, en análisis de congruencia, si el Municipio cumplió con el procedimiento de consulta pública de sus planes o programas de desarrollo urbano. Para el Municipio esta facultad representa una intromisión del Ejecutivo Estatal en la planeación urbana municipal y genera la subordinación del Municipio a la autoridad estatal en esta materia.

En la resolución, aprobada por la mayoría,[3] se sostiene que los artículos 10, fracción II, y 30, de la ley general, asignan a las autoridades estatales la facultad de establecer las normas conforme a las cuales se dará la participación ciudadana en los procesos de planeación; y que la ley estatal impugnada regula en su numeral 56 la forma en la que debe realizarse el procedimiento de consulta ciudadana para la aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales. A partir de esas consideraciones, la mayoría sostiene que, al ser el procedimiento de consulta ciudadana una parte del procedimiento de aprobación de los planes o programas de desarrollo urbano municipal, aquél debe resultar acorde con la planeación estatal y federal, lo que corresponde verificar a la autoridad estatal.

No compartí ese criterio pues considero que, como lo alegó el Municipio actor, dicha disposición invade la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano, dado que la competencia asignada a la autoridad estatal no encuentra sustento en la Constitución ni en la ley general. El artículo 115, fracción V, inciso a), constitucional establece que es competencia de los Municipios el formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.[4] De este

[2] "**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."

[3] El reconocimiento de validez fue aprobado por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

precepto no se desprende que el procedimiento de aprobación de dichos planes esté sujeta a la revisión y calificación de las autoridades estatales.

Es verdad que los artículos 11, fracción I, 23 y 44 de la ley general,[5] señalan que los planes y programas de desarrollo urbano municipales deben guardar congruencia y coordinación con los niveles superiores de planeación (como lo

"**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
"**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial."

[5] "**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."
"**Artículo 23.** La planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:
**I.** La estrategia nacional de ordenamiento territorial;
**II.** Los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;
**III.** Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;
**IV.** Los planes o programas municipales de desarrollo urbano, y
**V.** Los planes o programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.
"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.
"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.
"Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."
"**Artículo 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.

son el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y los planes estatales) y las normas oficiales mexicanas. Sin embargo, considero que el espíritu de esas disposiciones es garantizar una congruencia sustantiva, es decir respecto del contenido de los planes municipales con los niveles superiores de planeación y las normas oficiales, pero ello no habilita a las autoridades estatales a ejercer un control de regularidad sobre aspectos procedimentales de la elaboración y aprobación de esos planes y programas, como lo es la etapa de consulta ciudadana.

Al tratarse de una facultad concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada tanto por la Constitución como por la ley general de la materia. Por lo que, si estos ordenamientos no le asignan expresamente a la autoridad estatal la facultad de verificar el procedimiento que se siga para elaboración y aprobación de los planes y programas de desarrollo urbano municipales, el legislador estatal no lo puede hacer, pues ello supondría una indebida interferencia en el ejercicio de la facultad que la Constitución Política del País asigna a los Municipios en el artículo 115, fracción V, para la aprobación de sus planes y programas de desarrollo urbano.

Contrario a lo que se señala en la resolución, considero que del hecho de que la ley general confiera a los Congresos Locales la facultad para establecer las bases del procedimiento de participación ciudadana, no supone que le otorgue también atribuciones para controlar el cumplimiento de esas bases a través de los dictámenes de congruencia, por lo que me parece insuficiente para sostener que de ahí se deriva la validez del precepto impugnado.

Por lo anterior, me parece que el artículo 53, fracción IX, de la ley impugnada es inconstitucional, pues asigna a la autoridad estatal una facultad de control sobre el procedimiento de aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales que no encuentra sustento ni en la Constitución ni en la ley general.

**II. Autorización judicial previa para que los Municipios ejecuten clausuras y suspensiones de obras.**

"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."

El Municipio de Juárez, Estado de Nuevo León, también impugnó los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376 y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos local, de los cuales se desprende que los Municipios requerían de una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras. Alegó que con ello se impide que la autoridad municipal ejerza por sí misma sus facultades administrativas y ejecutivas para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas, lo cual vulnera la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano y el principio de autotutela administrativa e implica una subordinación del Municipio hacia el Poder Judicial.

Este requisito guardaba congruencia con lo que establecía el artículo 60, fracción VII, de la ley general.[6] Sin embargo, previamente a la resolución de la presente controversia, el Pleno resolvió la controversia constitucional 19/2017, promovida por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, en contra de la ley general,[7] en la cual declaró la invalidez de la porción normativa de ese precepto que señalaba la obligación para que en las leyes locales se estableciera que las suspensiones y clausuras de obras requerían de una resolución judicial.

El proyecto original que se sometió a nuestra consideración proponía reconocer la validez de todos los preceptos impugnados por el Municipio de Juárez. Sin embargo, considerando lo resuelto previamente en la controversia constitucional 19/2017, durante la sesión la Ministra ponente propuso la invalidez de los artículos 367, párrafo segundo, en la porción "*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 la porción *"y judiciales"*, 376, primer párrafo, en la porción *"judiciales"* y 382, párrafos

[6] "**Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: …
"**VII.** Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial."

[7] Resuelta en las sesiones de los días dos y cuatro de febrero de dos mil veintiuno. La declaración de invalidez de esta porción normativa fue aprobada por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron por la invalidez de toda la fracción.

segundo, tercero y cuarto; pero sostuvo la propuesta de reconocer la validez de los artículos 367, 368, fracción I, 375 y 382, párrafo primero, al considerar que no se referían al control judicial. No compartí del todo esta propuesta, como lo explico a continuación.

En primer lugar, considero que se debió declarar la invalidez completa del párrafo segundo del artículo 367. De la redacción de este párrafo se puede apreciar que también se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales, el cual, como ya se mencionó, fue declarado inconstitucional en la controversia constitucional 19/2017, así como en el presente asunto al declararse la invalidez de las porciones normativas señaladas de los artículos 370, 376 y 382.

En segundo lugar, la mayoría reconoció la validez del artículo 375 y declaró la invalidez sólo de la porción normativa *"judiciales"* del diverso 376, quedando de la siguiente manera:

"**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; …"

Ello tiene como resultado un listado de sanciones administrativas dividido en dos artículos, lo cual no resulta congruente y puede generar confusión tanto en las autoridades aplicadoras como en la ciudadanía sobre la naturaleza de las sanciones a las que se refiere el artículo 376, si las sanciones administrativas ya están señaladas en el diverso 375.

Considero que hubiera sido una mejor solución declarar la invalidez total del artículo 376 y señalar la existencia de una omisión legislativa en el precepto 375, forzando con ello al legislador a modificar este precepto para incluir en el catálogo de sanciones administrativas a la suspensión y la clausura. Lo cual daría mayor claridad y seguridad jurídica en cuanto al tipo de sanciones que la autoridad administrativa puede aplicar.

En tercer lugar, considero que no debió invalidarse la porción normativa *"y judiciales"* del artículo 370, toda vez que este precepto no se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales y, por tanto, no está afectado del mismo vicio de invalidez de los anteriores preceptos. Sino que se refiere, simplemente, a la posibilidad de que las autoridades hagan uso de la fuerza pública y el arresto en la aplicación de medidas de seguridad y sanciones, lo cual aplica para las autoridades judiciales en un amplio espectro de casos e, incluso, está amparado por otros ordenamientos.

**III. Regulación de plazos para resolver procedimientos administrativos municipales**

Los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, también fueron impugnados por el Municipio de Juárez, al considerar que el legislador local violó la autonomía municipal para regular los procedimientos administrativos en materia de desarrollo urbano, lo que incluye los plazos para resolverlos.

La mayoría reconoció la validez de estos preceptos.[8] En la resolución se sostiene que ello no invade las competencias municipales, sino que el legislador local actuó en el ámbito de libertad configurativa para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y que el artículo 10, fracción XXV, de la ley general establece la obligación de que la legislación local prevea los tiempos de respuesta relativos a las autori-

[8] La validez de los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309, fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Laynez Potisek, Aguilar Morales y Pérez Dayán.

zaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.[9]

No compartí lo resuelto por la mayoría. Estos preceptos establecen plazos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual considero contrario a la competencia constitucional de la que gozan los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden que, desde luego, incluyen los plazos en los que deben resolverse.

El artículo 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, otorga competencia a los Municipios para administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, autorizar la utilización de uso de suelo y otorgar licencias y permisos para construcciones. En tanto que el último párrafo de esa fracción les otorga competencia para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para ello.[10]

Como lo señalé previamente, al tratarse de una competencia concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada por la Consti-

[9] "**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas: …
"**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."

[10] "**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: …
"**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
"**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; …
"**d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; …
"**f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones; …
"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."

tución y la ley general. De ninguno de los dos ordenamientos advierto que se le otorgue competencia al legislador estatal para regular una cuestión tan particular de los procedimientos de permisos y autorizaciones a cargo de los Municipios, como lo son los plazos para resolver.

Ni siquiera de lo previsto en el artículo 10, fracción XXV, de la ley general considero que se desprenda una facultad de los legisladores locales tan amplia como para que abarque la posibilidad de establecer los plazos en los que todos los Municipios deben resolver los procedimientos señalados. Me parece que este precepto debe leerse en armonía con el diverso 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, lo que necesariamente me lleva a considerar que sólo tiene el alcance de otorgar facultad al legislador local para establecer los plazos de respuesta a los procedimientos de competencia de la autoridad estatal.

Corresponde a cada Municipio definir, en función de su propia realidad y capacidades institucionales, los plazos apropiados para la resolución de los procedimientos administrativos en materia urbanística de su competencia. El que el legislador local regule cuestiones tan específicas, como los plazos de resolución de trámites municipales, menoscaba la facultad municipal para otorgar dichos permisos y autorizaciones, pues convierte a los Municipios en una instancia de mera aplicación de las reglas definidas por el legislador estatal, mermando su autonomía constitucional, no sólo para otorgarlos o negarlos, sino también para definir las reglas específicas para hacerlo.

Reconozco que el objetivo de la ley en estos artículos es establecer una homologación de los plazos de resolución de los trámites que ahí se señalan. Sin embargo, esta decisión, incluso si fuera razonable o deseable, no corresponde adoptarla al legislador local, al carecer de facultades expresas otorgadas por la Constitución Política del País o la ley general para establecer los plazos de respuesta de trámites municipales. De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de estos preceptos.

**IV. Límites para el establecimiento de áreas de cesión municipal**

Otro de los preceptos combatidos por el Municipio de Juárez fue el artículo 210 en sus párrafos octavo, noveno y décimo.[11] En su planteamiento el Municipio

[11] "**Artículo 210.** …

alegó que el Congreso de Nuevo León incumplió las obligaciones establecidas en la ley general consistentes en prever las disposiciones que garanticen 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; y garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad.

El Pleno, por mayoría,[12] reconoció la validez de este precepto, salvo su párrafo noveno, al considerar que, contrario a lo alegado por el Municipio de Juárez, el legislador del Estado de Nuevo León sí 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.

En relación con los párrafos octavo y décimo del artículo 210, no compartí su reconocimiento de validez. El párrafo octavo, al igual que el noveno (que sí fue declarado inválido por el Pleno) prevé limitantes para el establecimiento

"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 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. …"

[12] La validez del párrafo octavo fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La invalidez del párrafo noveno fue aprobada por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. La validez del párrafo décimo fue aprobada por mayoría de ocho votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y del señor Ministro Laynez Potisek."

de áreas de cesión municipal que no encuentran sustento y, por el contrario, resultan contrarias al espíritu de esta figura que se desprende, particularmente, de los artículos 57 y 76 de la ley general.[13]

De dichos preceptos se advierte que con estas áreas se busca garantizar la correcta prestación de los servicios públicos y su tamaño debe estar en función del número de habitantes. Sin embargo, los párrafos impugnados disponen que esa cesión sólo se debe realizar en una sola ocasión, con independencia de que con posterioridad aumente la densidad de población o haya cambios en el uso de suelo, situaciones que, naturalmente, pueden requerir la ampliación de espacios públicos. Esto deja lugar a conductas fraudulentas para socavar lo que en realidad corresponde ser cedido en aras de procurar legítimamente espacios públicos.

[13] "**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 infra estructura 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."

Nuevamente estamos ante una restricción que no encuentra sustento en la Constitución Federal ni en la ley general. Por ello, considero que deben ser los propios Municipios los que determinen, con base en sus necesidades, si pueden ser exigibles futuras ampliaciones de los espacios de cesión municipal ante cambios de densidad o de uso de suelo y, en su caso, la forma en cómo se realizarían dichas ampliaciones. Por tanto, el párrafo octavo del artículo cuestionado también debía declararse inválido.

En congruencia con lo anterior, considero también que debía ser invalidado el párrafo décimo del artículo 210, pues la regla que contiene restringe las atribuciones municipales para desarrollar sus planes o programas de desarrollo urbano relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión.

De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de los párrafos octavo y décimo del artículo 210, de la ley local impugnada.

**V. Temporalidad de la obligación de cubrir los gastos por servicios públicos municipales de fraccionamientos no municipalizados**

Finalmente, me refiero al artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.[14] El Municipio de Juárez alegó que este precepto resultaba inconstitucional debido a que el Congreso Local invadió la competencia del Municipio para regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.

Sin embargo, la mayoría del Pleno consideró valido dicho precepto.[15] De acuerdo con el criterio mayoritario, la norma impugnada no impone al Municipio el

[14] "**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."

[15] Aprobado por mayoría de nueve votos de la señora Ministra Esquivel Mosa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández.

momento en que el desarrollador trasladará al Municipio los servicios de alumbrado público y recolección de basura, puesto que para el inicio del plazo de seis meses al fin del cual el Municipio se hará cargo de ellos, se requiere que el Municipio apruebe el proyecto de ventas. Por lo que, no se le restringe en forma alguna su facultad de determinar el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos.

Contrario a lo sostenido en la sentencia, considero que el precepto impugnado es inconstitucional por vulnerar el principio de libre hacienda municipal. Este principio encuentra reconocimiento en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual en su inciso c), dispone que forman parte de la hacienda municipal los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.[16]

La norma impugnada vulnera este principio toda vez que el titular de la autorización de un fraccionamiento sólo deberá cubrir los gastos por la prestación de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura por un plazo de seis meses posteriores a la inscripción del proyecto de ventas. Es decir, establece una limitante a los ingresos que perciba el Municipio por este concepto, toda vez que después de dicho periodo el Municipio tendrá que hacerse cargo de ellos, dejando de percibir los pagos realizados por el titular de la autorización para el fraccionamiento, no obstante que el fraccionamiento no se encuentre todavía municipalizado.

Ello, además, resulta contrario a la propia figura de la municipalización de los fraccionamientos, la cual, de conformidad con el artículo 283 de la ley local impugnada, precisamente, tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan. Sin embargo, al sujetar la duración de la obligación del titular de una autorización para fraccionamiento de cubrir los gastos por esos servicios a una temporalidad de seis meses, y no a la municipalización del fraccionamiento, supone una afec-

[16] "**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: …
"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: …
"**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo."

tación injustificada y carente de razonabilidad a la hacienda municipal. De ahí que considere que este precepto también debió ser invalidado.

No es obstáculo para considerar lo anterior el que, como se sostiene en la resolución, el Municipio controle el momento en el cual inicie el periodo de seis meses al fin del cual se hará cargo del costo de los servicios de alumbrado público y recolección de basura. Pues ello no garantiza que el fin de dicho plazo coincida con el momento de la municipalización, el cual debe ser el que rija el momento para determinar que el Municipio se haga cargo de esos servicios.

**B. Voto concurrente**

En otro orden de ideas, a continuación, me permito explicar mi concurrencia respecto a las razones que sostienen la declaratoria de invalidez de los artículos que regulan la vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias municipales en materia de desarrollo humano.

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, establecen que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida. El Municipio de Juárez cuestionó la validez de estos preceptos al considerar que vulneran la autonomía municipal y generan inseguridad jurídica respecto del lapso dentro el cual se puede gozar el permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

La mayoría del Pleno declaró la invalidez de estos preceptos.[17] De acuerdo con la resolución, dichos artículos sí generan inseguridad jurídica al impactar en la

[17] Respecto de los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, se registraron cuatro votos a favor de la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y siete votos en contra y por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Sobre el artículo 313, se registraron cinco votos por la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y seis votos por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación, así como control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política del País.

Si bien coincidí con la declaratoria de invalidez antes señalada, comparto reflexiones adicionales que me llevaron a concluir que los artículos cuestionados por el Municipio actor son inconstitucionales.

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, vulneran la autonomía municipal en materia de zonificación, planeación, control y vigilancia del uso del suelo, porque no respetan el régimen de distribución de competencias contenido en la Constitución Federal y la Ley General en Materia de Desarrollo Urbano. De estos ordenamientos no se desprende alguna facultad para que el legislador local defina la vigencia de las licencias, permisos y autorizaciones que otorgan las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano.

Además, al quedar sujeta esa vigencia a que no se contravengan las disposiciones aplicables, se abre la puerta a que a través de la modificación de ordenamientos federales o estatales se puedan dejar sin efectos actos que el Municipio autorizó con base en sus facultades constitucionales y legales. Lo cual, además de constituir una afectación a la autonomía constitucional del Municipio en esta materia, produce inseguridad jurídica en las ciudadanas y los ciudadanos. Razones que, considero, fortalecen el razonamiento plasmado en la sentencia.

Por lo anterior es que, no obstante haber estado de acuerdo con buena parte de lo resuelto por el Tribunal Pleno, me permito formular el presente voto en el que expreso mi disenso y concurrencia respecto de la conclusión a la que arribó la mayoría sobre la validez e invalidez de los artículos a los que me he referido.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 15/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1135, con número de registro digital: 30949.

# VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el once de febrero de dos mil veintiuno, resolvió la controversia constitucional citada al rubro.

Ésta fue promovida por el Municipio de San Nicolás de los Garza, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad federativa, con motivo de la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial Local el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.[1]

El presente voto tiene como objeto, en primer lugar, fijar una posición respecto a diversos temas que no compartí de la decisión de la mayoría del Tribunal Pleno y, en segundo lugar, explicar mi concurrencia sobre otro aspecto analizado en este asunto.

## A. Voto particular

### I. Facultad de la autoridad estatal para calificar el cumplimiento del procedimiento de consulta de los programas de desarrollo urbano municipales

El Municipio de San Nicolás de los Garza, Estado de Nuevo León, cuestionó la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos humanos Local,[2] el cual le otorga facultades a la autoridad estatal de la materia para que verifique, en análisis de congruencia, si el Municipio cumplió con el procedimiento de consulta pública de sus planes o programas de desarrollo urbano. Para el Municipio esta facultad representa una intromisión del Ejecutivo Estatal en

[1] En lo sucesivo "ley de asentamientos humanos local" o "ley local impugnada." El Municipio actor también expresó conceptos de invalidez respecto de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en lo sucesivo "ley general"), sin embargo, por unanimidad, se resolvió sobreseer respecto de este ordenamiento.

[2] "**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."

la planeación urbana municipal y genera la subordinación del Municipio a la autoridad estatal en esta materia.

En la resolución, aprobada por la mayoría,[3] se sostiene que los artículos 10, fracción II, y 30, de la ley general, asignan a las autoridades estatales la facultad de establecer las normas conforme a las cuales se dará la participación ciudadana en los procesos de planeación; y que la ley estatal impugnada regula en su numeral 56 la forma en la que debe realizarse el procedimiento de consulta ciudadana para la aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales. A partir de esas consideraciones, la mayoría sostiene que, al ser el procedimiento de consulta ciudadana una parte del procedimiento de aprobación de los planes o programas de desarrollo urbano municipal, aquél debe resultar acorde con la planeación estatal y federal, lo que corresponde verificar a la autoridad estatal.

No compartí ese criterio pues considero que, como lo alegó el Municipio actor, dicha disposición invade la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano, dado que la competencia asignada a la autoridad estatal no encuentra sustento en la Constitución ni en la ley general. El artículo 115, fracción V, inciso a), constitucional establece que es competencia de los Municipios el formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.[4] De este precepto no se desprende que el procedimiento de aprobación de dichos planes esté sujeta a la revisión y calificación de las autoridades estatales.

Es verdad que los artículos 11, fracción I, 23 y 44 de la ley general,[5] señalan que los planes y programas de desarrollo urbano municipales deben guardar con-

[3] El reconocimiento de validez fue aprobado por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[4] "**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes: …
"**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
"**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; …"

[5] "**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; …"

gruencia y coordinación con los niveles superiores de planeación (como lo son el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y los planes estatales) y las normas oficiales mexicanas. Sin embargo, considero que el espíritu de esas disposiciones es garantizar una congruencia sustantiva, es decir respecto del contenido de los planes municipales con los niveles superiores de planeación y las normas oficiales, pero ello no habilita a las autoridades estatales a ejercer un control de regularidad sobre aspectos procedimentales de la elaboración y aprobación de esos planes y programas, como lo es la etapa de consulta ciudadana.

Al tratarse de una facultad concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada tanto por la Constitución como por la ley ge-

"**Artículo 23.** La planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:
"**I.** La estrategia nacional de ordenamiento territorial;
"**II.** Los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;
"**III.** Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;
"**IV.** Los planes o programas municipales de desarrollo urbano; y,
"**V.** Los planes o programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.
"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.
"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.
"Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento."
"**Artículo 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."

neral de la materia. Por lo que, si estos ordenamientos no le asignan expresamente a la autoridad estatal la facultad de verificar el procedimiento que se siga para elaboración y aprobación de los planes y programas de desarrollo urbano municipales, el legislador estatal no lo puede hacer, pues ello supondría una indebida interferencia en el ejercicio de la facultad que la Constitución Política del País asigna a los Municipios en el artículo 115, fracción V, para la aprobación de sus planes y programas de desarrollo urbano.

Contrario a lo que se señala en la resolución, considero que del hecho de que la ley general confiera a los Congresos Locales la facultad para establecer las bases del procedimiento de participación ciudadana, no supone que le otorgue también atribuciones para controlar el cumplimiento de esas bases a través de los dictámenes de congruencia, por lo que me parece insuficiente para sostener que de ahí se deriva la validez del precepto impugnado.

Por lo anterior, me parece que el artículo 53, fracción IX, de la ley impugnada es inconstitucional, pues asigna a la autoridad estatal una facultad de control sobre el procedimiento de aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales que no encuentra sustento ni en la Constitución ni en la ley general.

**II. Autorización judicial previa para que los Municipios ejecuten clausuras y suspensiones de obras.**

El Municipio de San Nicolás de los Garza, Estado de Nuevo León, también impugnó los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376 y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la ley de asentamientos humanos local, de los cuales se desprende que los Municipios requerían de una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras. Alegó que con ello se impide que la autoridad municipal ejerza por sí misma sus facultades administrativas y ejecutivas para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas, lo cual vulnera la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano y el principio de autotutela administrativa e implica una subordinación del Municipio hacia el Poder Judicial.

Este requisito guardaba congruencia con lo que establecía el artículo 60, fracción VII, de la ley general.[6] Sin embargo, previamente a la resolución de la presente

[6] "**Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: …

controversia, el Pleno resolvió la controversia constitucional 19/2017 promovida por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, en contra de la ley general,[7] en la cual declaró la invalidez de la porción normativa de ese precepto que señalaba la obligación para que en las leyes locales se estableciera que las suspensiones y clausuras de obras requerían de una resolución judicial.

El proyecto original que se sometió a nuestra consideración proponía reconocer la validez de todos los preceptos impugnados por el Municipio de San Nicolás de los Garza. Sin embargo, considerando lo resuelto previamente en la controversia constitucional 19/2017, durante la sesión la Ministra ponente propuso la invalidez de los artículos 367, párrafo segundo, en la porción "*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 la porción "*y judiciales*", 376, primer párrafo, en la porción "*judiciales*" y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto; pero sostuvo la propuesta de reconocer la validez de los artículos 367, 368, fracción I, 375 y 382, párrafo primero, al considerar que no se referían al control judicial. No compartí del todo esta propuesta, como lo explico a continuación.

En primer lugar, considero que se debió declarar la invalidez completa del párrafo segundo del artículo 367. De la redacción de este párrafo se puede apreciar que también se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales, el cual, como ya se mencionó, fue declarado inconstitucional en la controversia constitucional 19/2017, así como en el presente asunto al declararse la invalidez de las porciones normativas señaladas de los artículos 370, 376 y 382.

En segundo lugar, la mayoría reconoció la validez del artículo 375 y declaró la invalidez sólo de la porción normativa "*judiciales*" del diverso 376, quedando de la siguiente manera:

"**VII.** Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial; …"

[7] Resuelta en las sesiones de los días dos y cuatro de febrero de dos mil veintiuno. La declaración de invalidez de esta porción normativa fue aprobada por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron por la invalidez de toda la fracción.

"**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;"

Ello tiene como resultado un listado de sanciones administrativas dividido en dos artículos, lo cual no resulta congruente y puede generar confusión tanto en las autoridades aplicadoras como en la ciudadanía sobre la naturaleza de las sanciones a las que se refiere el artículo 376, si las sanciones administrativas ya están señaladas en el diverso 375.

Considero que hubiera sido una mejor solución declarar la invalidez total del artículo 376 y señalar la existencia de una omisión legislativa en el precepto 375, forzando con ello al legislador a modificar este precepto para incluir en el catálogo de sanciones administrativas a la suspensión y la clausura. Lo cual daría mayor claridad y seguridad jurídica en cuanto al tipo de sanciones que la autoridad administrativa puede aplicar.

En tercer lugar, considero que no debió invalidarse la porción normativa "*y judiciales*" del artículo 370, toda vez que este precepto no se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales y, por lo tanto, no está afectado del mismo vicio de invalidez de los anteriores preceptos. Sino que se refiere, simplemente, a la posibilidad de que las autoridades hagan uso de la fuerza pública y el arresto en la aplicación de medidas de seguridad y sanciones, lo cual aplica para las autoridades judiciales en un amplio espectro de casos e, incluso, está amparado por otros ordenamientos.

**III. Regulación de plazos para resolver procedimientos administrativos municipales.**

Los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, también fueron impugnados por el Municipio de San Nicolás de los Garza, al considerar que el legislador local violó la autonomía municipal para regular los procedimientos administrativos en materia de desarrollo urbano, lo que incluye los plazos para resolverlos.

La mayoría reconoció la validez de estos preceptos.[8] En la resolución se sostiene que ello no invade las competencias municipales, sino que el legislador local actuó en el ámbito de libertad configurativa para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y que el artículo 10, fracción XXV, de la ley general establece la obligación de que la legislación local prevea los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.[9]

No compartí lo resuelto por la mayoría. Estos preceptos establecen plazos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual considero contrario a la competencia constitucional de la que gozan los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden que, desde luego, incluyen los plazos en los que deben resolverse.

El artículo 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, otorga competencia a los Municipios para administrar la zonificación y planes de

[8] La validez de los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309, fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Laynez Potisek. Aguilar Morales y Pérez Dayán.

[9] "**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas: …

"**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; …"

desarrollo urbano, autorizar la utilización de uso de suelo y otorgar licencias y permisos para construcciones. En tanto que el último párrafo de esa fracción les otorga competencia para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para ello.[10]

Como lo señalé, al tratarse de una competencia concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada por la Constitución y la ley general. De ninguno de los dos ordenamientos advierto que se le otorgue competencia al legislador estatal para regular una cuestión tan particular de los procedimientos de permisos y autorizaciones a cargo de los Municipios, como lo son los plazos para resolver.

Ni siquiera de lo previsto en el artículo 10, fracción XXV, de la ley general, considero que se desprenda una facultad de los legisladores locales tan amplia como para que abarque la posibilidad de establecer los plazos en los que todos los Municipios deben resolver los procedimientos señalados. Me parece que este precepto debe leerse en armonía con el diverso 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, lo que necesariamente me lleva a considerar que sólo tiene el alcance de otorgar facultad al legislador local para establecer los plazos de respuesta a los procedimientos de competencia de la autoridad estatal.

Corresponde a cada Municipio definir en función de su propia realidad y capacidades institucionales, los plazos apropiados para la resolución de los procedimientos administrativos en materia urbanística de su competencia. El que el legislador local regule cuestiones tan específicas, como los plazos de resolución de trámites municipales, menoscaba la facultad municipal para otorgar

[10] "**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes: …
"**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
"**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; …
"**d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; …
"**f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones; …
"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; …"

dichos permisos y autorizaciones, pues convierte a los Municipios en una instancia de mera aplicación de las reglas definidas por el legislador estatal, mermando su autonomía constitucional, no sólo para otorgarlos o negarlos, sino también para definir las reglas específicas para hacerlo.

Reconozco que el objetivo de la ley en estos artículos es establecer una homologación de los plazos de resolución de los trámites que ahí se señalan. Sin embargo, esta decisión, incluso si fuera razonable o deseable, no corresponde adoptarla al legislador local, al carecer de facultades expresas otorgadas por la Constitución Política del país o la ley general para establecer los plazos de respuesta de trámites municipales. De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de estos preceptos.

**IV. Límites para el establecimiento de áreas de cesión municipal**

Otro de los preceptos combatidos por el Municipio de San Nicolás de los Garza fue el artículo 210 en sus párrafos octavo, noveno y décimo.[11] En su planteamiento el Municipio alegó que el Congreso de Nuevo León incumplió las obligaciones establecidas en la ley general consistentes en prever las disposiciones que garanticen 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; y garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad.

El Pleno, por mayoría,[12] reconoció la validez de este precepto, salvo su párrafo noveno, al considerar que, contrario a lo alegado por el Municipio de San

[11] "**Artículo 210.** …
"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 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. …"
[12] La **validez** del párrafo **octavo** fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras

Nicolás de los Garza, el legislador del Estado de Nuevo León sí 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.

En relación con los párrafos octavo y décimo del artículo 210, no compartí su reconocimiento de validez. El párrafo octavo, al igual que el noveno (que sí fue declarado invalidó por el Pleno) prevé limitantes para el establecimiento de áreas de cesión municipal que no encuentran sustento y, por el contrario, resultan contrarias al espíritu de esta figura que se desprende, particularmente, de los artículos 57 y 76 de la ley general.[13]

---

Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La **invalidez** del párrafo **noveno** fue aprobada por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. La **validez** del párrafo **décimo** fue aprobada por mayoría de ocho votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y del señor Ministro Laynez Potisek.

[13] "**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.

De dichos preceptos se advierte que con estas áreas se busca garantizar la correcta prestación de los servicios públicos y su tamaño debe estar en función del número de habitantes. Sin embargo, los párrafos impugnados disponen que esa cesión sólo se debe realizar en una sola ocasión, con independencia de que con posterioridad aumente la densidad de población o haya cambios en el uso de suelo, situaciones que, naturalmente, pueden requerir la ampliación de espacios públicos. Esto deja lugar a conductas fraudulentas para socavar lo que en realidad corresponde ser cedido en aras de procurar legítimamente espacios públicos.

Nuevamente estamos ante una restricción que no encuentra sustento en la Constitución Federal ni en la ley general. Por ello, considero que deben ser los propios Municipios los que determinen, con base en sus necesidades, si pueden ser exigibles futuras ampliaciones de los espacios de cesión municipal ante cambios de densidad o de uso de suelo y, en su caso, la forma en cómo se realizarían dichas ampliaciones. Por tanto, el párrafo octavo del artículo cuestionado también debía declararse inválido.

En congruencia con lo anterior, considero también que debía ser invalidado el párrafo décimo del artículo 210, pues la regla que contiene restringe las atribuciones municipales para desarrollar sus planes o programas de desarrollo urbano relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión.

De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de los párrafos octavo y décimo del artículo 210, de la ley local impugnada.

**V. Temporalidad de la obligación de cubrir los gastos por servicios públicos municipales de fraccionamientos no municipalizados**

Finalmente, me refiero al artículo 214 fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de

"**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."

Nuevo León.[14] El Municipio de San Nicolás de los Garza alegó que este precepto resultaba inconstitucional debido a que el Congreso Local invadió la competencia del Municipio para regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.

Sin embargo, la mayoría del Pleno consideró valido dicho precepto.[15] De acuerdo con el criterio mayoritario, la norma impugnada no impone al Municipio el momento en que el desarrollador trasladará al Municipio los servicios de alumbrado público y recolección de basura, puesto que para el inicio del plazo de seis meses al fin del cual el Municipio se hará cargo de ellos, se requiere que el Municipio apruebe el proyecto de ventas. Por lo que, no se le restringe en forma alguna su facultad de determinar el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos.

Contrario a lo sostenido en la sentencia, considero que el precepto impugnado es inconstitucional por vulnerar el principio de libre hacienda municipal. Este principio encuentra reconocimiento en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual en su inciso c), dispone que forman parte de la hacienda municipal los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.[16]

La norma impugnada vulnera este principio toda vez que el titular de la autorización de un fraccionamiento sólo deberá cubrir los gastos por la prestación de los

[14] "**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."

[15] Aprobado por mayoría de nueve votos de la señora Ministra Esquivel Mosa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández.

[16] "**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes: …
"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: …
"**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. …"

servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura por un plazo de seis meses posteriores a la inscripción del proyecto de ventas. Es decir, establece una limitante a los ingresos que perciba el Municipio por este concepto, toda vez que después de dicho periodo el Municipio tendrá que hacerse cargo de ellos, dejando de percibir los pagos realizados por el titular de la autorización para el fraccionamiento, no obstante que el fraccionamiento no se encuentre todavía municipalizado.

Ello, además, resulta contrario a la propia figura de la municipalización de los fraccionamientos, la cual, de conformidad con el artículo 283 de la ley local impugnada, precisamente, tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan. Sin embargo, al sujetar la duración de la obligación del titular de una autorización para fraccionamiento de cubrir los gastos por esos servicios a una temporalidad de seis meses y no a la municipalización del fraccionamiento, supone una afectación injustificada y carente de razonabilidad a la hacienda municipal. De ahí que considere que este precepto también debió ser invalidado.

No es obstáculo para considerar lo anterior el que, como se sostiene en la resolución, el Municipio controle el momento en el cual inicie el periodo de seis meses al fin del cual se hará cargo del costo de los servicios de alumbrado público y recolección de basura. Pues ello no garantiza que el fin de dicho plazo coincida con el momento de la municipalización, el cual debe ser el que rija el momento para determinar que el Municipio se haga cargo de esos servicios.

**B. Voto concurrente**

En otro orden de ideas, a continuación me permito explicar mi concurrencia respecto a las razones que sostienen la declaratoria de invalidez de los artículos que regulan la vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias municipales en materia de desarrollo humano.

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 establecen que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida. El Municipio de San Nicolás de los Garza cuestionó la validez de estos preceptos al considerar que vulneran la autonomía municipal y generan inseguridad

jurídica respecto del lapso dentro el cual se puede gozar el permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

La mayoría del Pleno declaró la invalidez de estos preceptos.[17] De acuerdo con la resolución, dichos artículos sí generan inseguridad jurídica al impactar en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación, así como control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política del país.

Si bien coincidí con la declaratoria de invalidez antes señalada, comparto reflexiones adicionales que me llevaron a concluir que los artículos cuestionados por el Municipio actor son inconstitucionales.

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 vulneran la autonomía municipal en materia zonificación, planeación, control y vigilancia del uso del suelo porque no respetan el régimen de distribución de competencias contenido en la Constitución Federal y la ley general en materia de desarrollo urbano. De estos ordenamientos no se desprende alguna facultad para que el legislador local defina la vigencia de las licencias, permisos y autorizaciones que otorgan las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano.

Además, al quedar sujeta esa vigencia a que no se contravengan las disposiciones aplicables, se abre la puerta a que a través de la modificación de ordenamientos federales o estatales se puedan dejar sin efectos actos que el Municipio autorizó con base en sus facultades constitucionales y legales. Lo cual, además de constituir una afectación a la autonomía constitucional del Municipio en esta materia, produce inseguridad jurídica en las ciudadanas y los ciudadanos. Razones que, considero, fortalecen el razonamiento plasmado en la sentencia.

[17] Respecto de los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, se registraron cuatro votos a favor de la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y siete votos en contra y por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Sobre el artículo 313, se registraron cinco votos por la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y seis votos por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

Por lo anterior es que, no obstante haber estado de acuerdo con buena parte de lo resuelto por el Tribunal Pleno, me permito formular el presente voto en el que expreso mi disenso y concurrencia respecto de la conclusión a la que arribó la mayoría sobre la validez e invalidez de los artículos a los que me he referido.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 16/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 2073, con número de registro digital: 30953.

## VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 18/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el once de febrero de dos mil veintiuno, resolvió la controversia constitucional citada al rubro. Ésta fue promovida por el Municipio de Santiago, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad federativa, con motivo de la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial Local el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.[1]

El presente voto tiene como objeto, en primer lugar, fijar una posición respecto a diversos temas que no compartí de la decisión de la mayoría del Tribunal Pleno y, en segundo lugar, explicar mi concurrencia sobre otro aspecto analizado en este asunto.

### A. Voto particular

#### I. Facultad de la autoridad estatal para calificar el cumplimiento del procedimiento de consulta de los programas de desarrollo urbano municipales

[1] En lo sucesivo "Ley de Asentamientos Humanos local" o "ley local impugnada". El Municipio actor también expresó conceptos de invalidez respecto de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en lo sucesivo "ley general"), sin embargo, por unanimidad, se resolvió sobreseer respecto de este ordenamiento.

El Municipio de Santiago, Estado de Nuevo León, cuestionó la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos local,[2] el cual le otorga facultades a la autoridad estatal de la materia para que verifique, en análisis de congruencia, si el Municipio cumplió con el procedimiento de consulta pública de sus planes o programas de desarrollo urbano. Para el Municipio esta facultad representa una intromisión del Ejecutivo Estatal en la planeación urbana municipal y genera la subordinación del Municipio a la autoridad estatal en esta materia.

En la resolución, aprobada por la mayoría,[3] se sostiene que los artículos 10, fracción II, y 30 de la ley general, asignan a las autoridades estatales la facultad de establecer las normas conforme a las cuales se dará la participación ciudadana en los procesos de planeación; y que la ley estatal impugnada regula en su numeral 56 la forma en la que debe realizarse el procedimiento de consulta ciudadana para la aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales. A partir de esas consideraciones, la mayoría sostiene que, al ser el procedimiento de consulta ciudadana una parte del procedimiento de aprobación de los planes o programas de desarrollo urbano municipal, aquél debe resultar acorde con la planeación estatal y federal, lo que corresponde verificar a la autoridad estatal.

No compartí ese criterio pues considero que, como lo alegó el Municipio actor, dicha disposición invade la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano, dado que la competencia asignada a la autoridad estatal no encuentra sustento en la Constitución ni en la ley general. El artículo 115, fracción V, inciso a), constitucional, establece que es competencia de los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.[4]

---

[2] "**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."

[3] El reconocimiento de validez fue aprobado por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

[4] "**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: …

De este precepto no se desprende que el procedimiento de aprobación de dichos planes esté sujeta a la revisión y calificación de las autoridades estatales.

Es verdad que los artículos 11, fracción I, 23 y 44 de la ley general,[5] señalan que los planes y programas de desarrollo urbano municipales deben guardar con-

"**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
"**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; …"

[5] "**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; …"
"**Artículo 23.** La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:
"**I.** La estrategia nacional de ordenamiento territorial;
"**II.** Los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano;
"**III.** Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;
"**IV.** Los planes o programas municipales de desarrollo urbano, y
"**V.** Los planes o programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano, tales como los de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.
"Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta ley y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.
"La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.
"Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento.
"**Artículo 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.

gruencia y coordinación con los niveles superiores de planeación (como lo son el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y los planes estatales) y las normas oficiales mexicanas. Sin embargo, considero que el espíritu de esas disposiciones es garantizar una congruencia sustantiva, es decir respecto del contenido de los planes municipales con los niveles superiores de planeación y las normas oficiales, pero ello no habilita a las autoridades estatales a ejercer un control de regularidad sobre aspectos procedimentales de la elaboración y aprobación de esos planes y programas, como lo es la etapa de consulta ciudadana.

Al tratarse de una facultad concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada tanto por la Constitución como por la ley general de la materia. Por lo que, si estos ordenamientos no le asignan expresamente a la autoridad estatal la facultad de verificar el procedimiento que se siga para elaboración y aprobación de los planes y programas de desarrollo urbano municipales, el legislador estatal no lo puede hacer, pues ello supondría una indebida interferencia en el ejercicio de la facultad que la Constitución Política del País asigna a los Municipios en el artículo 115, fracción V, para la aprobación de sus planes y programas de desarrollo urbano.

Contrario a lo que se señala en la resolución, considero que del hecho de que la ley general confiera a los Congresos Locales la facultad para establecer las bases del procedimiento de participación ciudadana, no supone que le otorgue también atribuciones para controlar el cumplimiento de esas bases a través de los dictámenes de congruencia, por lo que me parece insuficiente para sostener que de ahí se deriva la validez del precepto impugnado.

Por lo anterior, me parece que el artículo 53, fracción IX, de la ley impugnada es inconstitucional, pues asigna a la autoridad estatal una facultad de control sobre el procedimiento de aprobación de los planes de desarrollo urbano municipales que no encuentra sustento ni en la Constitución ni en la ley general.

**II. Autorización judicial previa para que los Municipios ejecuten clausuras y suspensiones de obras**

El Municipio de Santiago, Estado de Nuevo León, también impugnó los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376 y 382, párrafos segundo,

"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."

tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos Local, de los cuales se desprende que los Municipios requerían de una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras. Alegó que con ello se impide que la autoridad municipal ejerza por sí misma sus facultades administrativas y ejecutivas para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas, lo cual vulnera la autonomía municipal en materia de desarrollo urbano y el principio de autotutela administrativa e implica una subordinación del Municipio hacia el Poder Judicial.

Este requisito guardaba congruencia con lo que establecía el artículo 60, fracción VII, de la ley general.[6] Sin embargo, previamente a la resolución de la presente controversia, el Pleno resolvió la controversia constitucional 19/2017, promovida por el Municipio de Guadalupe, Estado de Nuevo León, en contra de la ley general,[7] en la cual declaró la invalidez de la porción normativa de ese precepto que señalaba la obligación para que en las leyes locales se estableciera que las suspensiones y clausuras de obras requerían de una resolución judicial.

El proyecto original que se sometió a nuestra consideración proponía reconocer la validez de todos los preceptos impugnados por el Municipio de Santiago. Sin embargo, considerando lo resuelto previamente en la controversia constitucional 19/2017, durante la sesión la Ministra ponente propuso la invalidez de los artículos 367, párrafo segundo, en la porción "*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 la porción "*y judiciales*", 376, primer párrafo, en la porción "*judiciales*" y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto; pero sostuvo la propuesta de reconocer la validez de los artículos 367, 368, fracción I, 375 y 382, párrafo primero, al considerar

[6] "**Artículo 60.** La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: …
"**VII.** Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial; …"

[7] Resuelta en las sesiones de los días dos y cuatro de febrero de dos mil veintiuno. La declaración de invalidez de esta porción normativa fue aprobada por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron por la invalidez de toda la fracción.

que no se referían al control judicial. No compartí del todo esta propuesta, como lo explico a continuación:

En primer lugar, considero que se debió declarar la invalidez completa del párrafo segundo del artículo 367. De la redacción de este párrafo se puede apreciar que también se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales, el cual, como ya se mencionó, fue declarado inconstitucional en la controversia constitucional 19/2017, así como en el presente asunto al declararse la invalidez de las porciones normativas señaladas de los artículos 370, 376 y 382.

En segundo lugar, la mayoría reconoció la validez del artículo 375 y declaró la invalidez sólo de la porción normativa "*judiciales*" del diverso 376, quedando de la siguiente manera:

"**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."

Ello tiene como resultado un listado de sanciones administrativas dividido en dos artículos, lo cual no resulta congruente y puede generar confusión tanto en las autoridades aplicadoras como en la ciudadanía sobre la naturaleza de las sanciones a las que se refiere el artículo 376, si las sanciones administrativas ya están señaladas en el diverso 375.

Considero que hubiera sido una mejor solución declarar la invalidez total del artículo 376 y señalar la existencia de una omisión legislativa en el precepto 375, forzando con ello al legislador a modificar este precepto para incluir en el

catálogo de sanciones administrativas a la suspensión y la clausura. Lo cual daría mayor claridad y seguridad jurídica en cuanto al tipo de sanciones que la autoridad administrativa puede aplicar.

En tercer lugar, considero que no debió invalidarse la porción normativa "*y judiciales*" del artículo 370, toda vez que este precepto no se refiere al control judicial sobre la ejecución de clausuras y suspensiones de obras por parte de las autoridades municipales y, por tanto, no está afectado del mismo vicio de invalidez de los anteriores preceptos. Sino que se refiere, simplemente, a la posibilidad de que las autoridades hagan uso de la fuerza pública y el arresto en la aplicación de medidas de seguridad y sanciones, lo cual aplica para las autoridades judiciales en un amplio espectro de casos e, incluso, está amparado por otros ordenamientos.

## III. Regulación de plazos para resolver procedimientos administrativos municipales

Los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, también fueron impugnados por el Municipio de Santiago, al considerar que el legislador local violó la autonomía municipal para regular los procedimientos administrativos en materia de desarrollo urbano, lo que incluye los plazos para resolverlos.

La mayoría reconoció la validez de estos preceptos.[8] En la resolución se sostiene que ello no invade las competencias municipales, sino que el legislador local actuó en el ámbito de libertad configurativa para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y que el artículo 10, fracción XXV, de la ley general establece la obligación de que la legislación local prevea los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.[9]

[8] La validez de los artículos 259, 305, segundo párrafo y 309, fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Laynez Potisek. Aguilar Morales y Pérez Dayán.

[9] "**Artículo 10.** Corresponde a las entidades federativas: …

"**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,

No compartí lo resuelto por la mayoría. Estos preceptos establecen plazos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual considero contrario a la competencia constitucional de la que gozan los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden que, desde luego, incluyen los plazos en los que deben resolverse.

El artículo 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, otorga competencia a los Municipios para administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, autorizar la utilización de uso de suelo y otorgar licencias y permisos para construcciones. En tanto que el último párrafo de esa fracción les otorga competencia para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para ello.[10]

Como lo señalé previamente, al tratarse de una competencia concurrente, el legislador local debe respetar la distribución competencial realizada por la Constitución y la ley general. De ninguno de los dos ordenamientos advierto que se le otorgue competencia al legislador estatal para regular una cuestión tan particular de los procedimientos de permisos y autorizaciones a cargo de los Municipios, como lo son los plazos para resolver.

Ni siquiera de lo previsto en el artículo 10, fracción XXV, de la ley general considero que se desprenda una facultad de los legisladores locales tan amplia como para que abarque la posibilidad de establecer los plazos en los que todos los

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; …"

[10] "**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: …
"**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
"**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; …
"**d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; …
"**f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones; …
"En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; …"

Municipios deben resolver los procedimientos señalados. Me parece que este precepto debe leerse en armonía con el diverso 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, lo que necesariamente me lleva a considerar que sólo tiene el alcance de otorgar facultad al legislador local para establecer los plazos de respuesta a los procedimientos de competencia de la autoridad estatal.

Corresponde a cada Municipio definir, en función de su propia realidad y capacidades institucionales, los plazos apropiados para la resolución de los procedimientos administrativos en materia urbanística de su competencia. El que el legislador local regule cuestiones tan específicas, como los plazos de resolución de trámites municipales, menoscaba la facultad municipal para otorgar dichos permisos y autorizaciones, pues convierte a los Municipios en una instancia de mera aplicación de las reglas definidas por el legislador estatal, mermando su autonomía constitucional, no sólo para otorgarlos o negarlos, sino también para definir las reglas específicas para hacerlo.

Reconozco que el objetivo de la ley en estos artículos es establecer una homologación de los plazos de resolución de los trámites que ahí se señalan. Sin embargo, esta decisión, incluso si fuera razonable o deseable, no corresponde adoptarla al legislador local, al carecer de facultades expresas otorgadas por la Constitución Política del País o la ley general para establecer los plazos de respuesta de trámites municipales. De ahí que no comparta el reconocimiento de validez de estos preceptos.

**IV. Límites para el establecimiento de áreas de cesión municipal**

Otro de los preceptos combatidos por el Municipio de Santiago fue el artículo 210 en sus párrafos octavo, noveno y décimo.[11] En su planteamiento el Municipio

[11] "**Artículo 210.** …
"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 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. …"

alegó que el Congreso de Nuevo León incumplió las obligaciones establecidas en la ley general consistentes en prever las disposiciones que garanticen 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; y garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad.

El Pleno, por mayoría,[12] reconoció la validez de este precepto, salvo su párrafo noveno, al considerar que, contrario a lo alegado por el Municipio de Santiago, el legislador del Estado de Nuevo León sí 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.

En relación con los párrafos octavo y décimo del artículo 210, no compartí su reconocimiento de validez. El párrafo octavo, al igual que el noveno (que sí fue declarado inválido por el Pleno), prevé limitantes para el establecimiento de áreas de cesión municipal que no encuentran sustento y, por el contrario, resultan contrarias al espíritu de esta figura que se desprende, particularmente, de los artículos 57 y 76 de la ley general.[13]

[12] La validez del párrafo octavo fue aprobada por mayoría de seis votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La invalidez del párrafo noveno fue aprobada por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. La validez del párrafo décimo fue aprobada por mayoría de ocho votos de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández y del señor Ministro Laynez Potisek.

[13] "**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

De dichos preceptos se advierte que con estas áreas se busca garantizar la correcta prestación de los servicios públicos y su tamaño debe estar en función del número de habitantes. Sin embargo, los párrafos impugnados disponen que esa cesión sólo se debe realizar en una sola ocasión, con independencia de que con posterioridad aumente la densidad de población o haya cambios en el uso de suelo, situaciones que, naturalmente, pueden requerir la ampliación de espacios públicos. Esto deja lugar a conductas fraudulentas para socavar lo que en realidad corresponde ser cedido en aras de procurar legítimamente espacios públicos.

Nuevamente estamos ante una restricción que no encuentra sustento en la Constitución Federal ni en la ley general. Por ello, considero que deben ser los propios Municipios los que determinen, con base en sus necesidades, si pueden ser exigibles futuras ampliaciones de los espacios de cesión municipal ante cambios de densidad o de uso de suelo y, en su caso, la forma en cómo se realizarían dichas ampliaciones. Por tanto, el párrafo octavo del artículo cuestionado también debía declararse inválido.

En congruencia con lo anterior, considero también que debía ser invalidado el párrafo décimo del artículo 210, pues la regla que contiene restringe las atribuciones municipales para desarrollar sus planes o programas de desarrollo urbano relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión.

---

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 ahí que no comparta el reconocimiento de validez de los párrafos octavo y décimo del artículo 210 de la ley local impugnada.

**V. Temporalidad de la obligación de cubrir los gastos por servicios públicos municipales de fraccionamientos no municipalizados**

Finalmente, me refiero al artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.[14] El Municipio de Santiago alegó que este precepto resultaba inconstitucional debido a que el Congreso Local invadió la competencia del Municipio para regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.

Sin embargo, la mayoría del Pleno consideró válido dicho precepto.[15] De acuerdo con el criterio mayoritario, la norma impugnada no impone al Municipio el momento en que el desarrollador trasladará al Municipio los servicios de alumbrado público y recolección de basura, puesto que para el inicio del plazo de seis meses al fin del cual el Municipio se hará cargo de ellos, se requiere que el Municipio apruebe el proyecto de ventas. Por lo que, no se le restringe en forma alguna su facultad de determinar el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos.

Contrario a lo sostenido en la sentencia, considero que el precepto impugnado es inconstitucional por vulnerar el principio de libre hacienda municipal. Este principio encuentra reconocimiento en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, el cual en su inciso c), dispone que forman parte de la hacienda municipal los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.[16]

---

[14] "**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."

[15] Aprobado por mayoría de nueve votos de la señora Ministra Esquivel Mosa y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de las señoras Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández.

[16] "**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: …

La norma impugnada vulnera este principio toda vez que el titular de la autorización de un fraccionamiento sólo deberá cubrir los gastos por la prestación de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura por un plazo de seis meses posteriores a la inscripción del proyecto de ventas. Es decir, establece una limitante a los ingresos que perciba el Municipio por este concepto, toda vez que después de dicho periodo el Municipio tendrá que hacerse cargo de ellos, dejando de percibir los pagos realizados por el titular de la autorización para el fraccionamiento, no obstante que el fraccionamiento no se encuentre todavía municipalizado.

Ello, además, resulta contrario a la propia figura de la municipalización de los fraccionamientos, la cual, de conformidad con el artículo 283 de la ley local impugnada, precisamente, tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan. Sin embargo, al sujetar la duración de la obligación del titular de una autorización para fraccionamiento de cubrir los gastos por esos servicios a una temporalidad de seis meses y no a la municipalización del fraccionamiento, supone una afectación injustificada y carente de razonabilidad a la hacienda municipal. De ahí que considere que este precepto también debió ser invalidado.

No es obstáculo para considerar lo anterior el que, como se sostiene en la resolución, el Municipio controle el momento en el cual inicie el periodo de seis meses al fin del cual se hará cargo del costo de los servicios de alumbrado público y recolección de basura. Pues ello no garantiza que el fin de dicho plazo coincida con el momento de la municipalización, el cual debe ser el que rija el momento para determinar que el Municipio se haga cargo de esos servicios.

**B. Voto concurrente**

En otro orden de ideas, a continuación me permito explicar mi concurrencia respecto a las razones que sostienen la declaratoria de invalidez de los artículos que regulan la vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias municipales en materia de desarrollo humano.

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

"**IV.** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: …
"**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. …"

León, establecen que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida. El Municipio de Santiago cuestionó la validez de estos preceptos al considerar que vulneran la autonomía municipal y generan inseguridad jurídica respecto del lapso dentro el cual se puede gozar del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

La mayoría del Pleno declaró la invalidez de estos preceptos.[17] De acuerdo con la resolución, dichos artículos sí generan inseguridad jurídica al impactar en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación, así como control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política del País.

Si bien coincidí con la declaratoria de invalidez antes señalada, comparto reflexiones adicionales que me llevaron a concluir que los artículos cuestionados por el Municipio actor son inconstitucionales.

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 vulneran la autonomía municipal en materia zonificación, planeación, control y vigilancia del uso del suelo porque no respetan el régimen de distribución de competencias contenido en la Constitución Federal y la ley general en materia de desarrollo urbano. De estos ordenamientos no se desprende alguna facultad para que el legislador local defina la vigencia de las licencias, permisos y autorizaciones que otorgan las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano.

Además, al quedar sujeta esa vigencia a que no se contravengan las disposiciones aplicables, se abre la puerta a que a través de la modificación de ordenamientos federales o estatales se puedan dejar sin efectos actos que el Municipio

[17] Respecto de los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, se registraron cuatro votos a favor de la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y siete votos en contra y por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Sobre el artículo 313, se registraron cinco votos por la validez de la señora Ministra Esquivel Mossa y de los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea; y seis votos por la invalidez de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

autorizó con base en sus facultades constitucionales y legales. Lo cual, además de constituir una afectación a la autonomía constitucional del Municipio en esta materia, produce inseguridad jurídica en las ciudadanas y los ciudadanos. Razones que, considero, fortalecen el razonamiento plasmado en la sentencia.

Por lo anterior es que, no obstante haber estado de acuerdo con buena parte de lo resuelto por el Tribunal Pleno, me permito formular el presente voto en el que expreso mi disenso y concurrencia respecto de la conclusión a la que arribó la mayoría sobre la validez e invalidez de los artículos a los que me he referido.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 18/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo II, septiembre de 2022, página 1837, con número de registro digital: 30952.

## VOTOS PARTICULAR, CONCURRENTE Y ACLARATORIO QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 93/2021.

En sesión de veintiocho de abril de dos mil veintidós se aprobó por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la resolución de la acción de inconstitucionalidad citada al rubro; en la que reservé mi derecho a formular votos particular, concurrente y aclaratorio, respecto a la decisión mayoritaria sobre algunos preceptos, por las razones que expongo enseguida.

### Voto particular

**1.** No comparto la conclusión alcanzada por la mayoría en relación con el tema IV, denominado "Acceso a documento no transferido", en cuanto se sostuvo la validez del artículo 38, fracción I, de la Ley de Archivos para el Estado de Tlaxcala.

En mi opinión, ese precepto local resulta inconstitucional porque el correspondiente artículo 38, fracción I, de la Ley General de Archivos ya establece una facultad *excepcional* que pueden ejercer los órganos garantes del derecho de acceso a la información tanto nacional como locales, para dar acceso a un documento con valor histórico no transferido a un archivo histórico y que contenga datos sensibles, cuando dicho documento se requiera para un estudio o investiga-

ción de relevancia para el país, entendido este supuesto, a mi juicio, como de relevancia a nivel nacional.

Por tanto, considero que no era disponible al legislador local modificar el supuesto de la ley general, ya dirigido también a los órganos garantes locales, reduciendo el requerimiento relativo a la relevancia de la investigación o estudio, para exigir que sólo fuera para el Estado o Municipio, porque se trata de una norma que regula un supuesto de excepción a información confidencial protegida por el derecho fundamental a la privacidad contemplado en el artículo 6o., apartado A, fracción II, de la Constitución Federal, en cuanto a su dimensión de control de la información personal y como excepción del derecho de acceso a la información pública.

Además, emití el sentido de mi voto en cuanto a este precepto en congruencia con las premisas sostenidas por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 276/2020[1] en la que, al hacer referencia al artículo 38, fracción I, de la Ley General de Archivos, se estimó que esa norma prevé de manera taxativa los supuestos que, en forma excepcional, deben dar lugar al acceso a la información de un documento como el allí referido; por lo que lo ordenado en dicho numeral es directamente obligatorio para los tres órdenes de gobierno, y es indisponible a las entidades federativas alterar o modificar los supuestos que de manera taxativa fueron establecidos por el Congreso Federal para que, de manera excepcional, se pudiera acceder a ese tipo de documento.

**2.** No comparto la resolución aprobada en el estudio del tema VI, denominado "Declaratorias de patrimonio documental", en cuanto se sostuvo la validez del artículo 80 de la Ley de Archivos para el Estado de Tlaxcala.

En mi punto de vista, contrario a lo desarrollado en el fallo, la norma referida sí se encuentra viciada ante la omisión de prever la facultad de los órganos constitucionales autónomos locales para emitir declaratorias de patrimonio documental en relación con la materia de su competencia; sin que sea dable sostener, como se concluye en la resolución, que el artículo 86, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos ya establezca esa facultad para dichos órganos estatales, y que sólo faltaría regular los procedimientos para ejercerla, lo que ya no es exigible para validar la norma en orden al principio de homologación.

[1] Resuelta en sesión de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós bajo la ponencia de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

Estimo que la literalidad del artículo 86 de la Ley General de Archivos de ningún modo autoriza a sostener que está referido a los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas como lo considera la resolución. En ese sentido, habría que establecer si las Legislaturas Locales están vinculadas, en función de la equivalencia ordenada en el diverso 71 de la referida ley general, para reconocer esa facultad de emitir declaratorias de patrimonio documental a dichos órganos locales.

Y en mi opinión, sí es exigible la homologación, pues advierto que sí trastoca o trasciende a la equivalencia funcional del sistema nacional y los sistemas locales, el hecho de que a nivel federal, los órganos constitucionales autónomos reconocidos por la Constitución General sí puedan emitir declaratorias de patrimonio documental de la nación respecto de materias de su competencia; *y que en el ámbito local, los órganos a los que la Constitución Local reconozca autonomía no la tengan reconocida.*

Ello, precisamente porque su naturaleza, al ser autónomos, dificulta que la documentación de interés o relevancia que pudieran tener en sus archivos pueda llegar a ser materia de una declaratoria de patrimonio documental del Estado, a través de la participación del Ejecutivo Local y el archivo general del Estado, ante probables problemas de falta de canales o mecanismos de coordinación para ello y la propia falta de regulación.

**Voto concurrente**

En relación con el tema III, denominado "*Grupo interdisciplinario como parte del sistema institucional*", mi voto fue a favor de la resolución que declaró la invalidez del artículo 21, fracción III, de la Ley de Archivos para el Estado de Tlaxcala; pero apartándome de los párrafos ochenta y ocho, ochenta y nueve y noventa y uno; esto, por lo siguiente:

En esos párrafos del estudio se sostiene que el grupo interdisciplinario tiene funciones de "*conservación de archivos*"; sin embargo, en mi punto de vista no es así; y dado que se trata de una legislación especializada y sumamente técnica en la mayoría de sus conceptos, me parece importante que éstos sean debidamente identificados.

En efecto, en el párrafo ochenta y ocho se dice: " … *el cual también debe implementar un grupo interdisciplinario conformado por los titulares de sus distintas áreas y al que se le encomienda la valoración y conservación de manera específica de los archivos".* Y en el párrafo ochenta y nueve se continúa afirmando

"… *al grupo interdisciplinario es el ente encargado de valorar y conservar los documentos específicos que conforman ese archivo*". Mientras que en el párrafo noventa y uno se señala: "… *finalidad y atribuciones que no comparte el grupo interdisciplinario encargado, como ya se vio, de la valoración y conservación de los archivos específicos dentro del propio sujeto".*

Sin embargo, de acuerdo con la Ley General de Archivos, incluso, de conformidad con la ley local que reproduce íntegramente la ley general en cuanto a la regulación del grupo interdisciplinario (ambas en sus artículos 50 a 58), éste tiene asignadas atribuciones que sólo coadyuvan con la valoración documental, mas no se ocupa y la ley no le asigna de manera destacada funciones directas respecto de la "conservación" específica de archivos o de la "conservación" de documentos específicos de los archivos del sujeto obligado.

De hecho, la Ley General de Archivos en su artículo 4, fracción XXXV, y la ley local en su numeral 4, fracción XXXII, definen al grupo interdisciplinario, precisando que su función es coadyuvar en la valoración documental.[2] También el artículo 11, fracción V, de ambas leyes (general y local), al establecer las obligaciones de los sujetos obligados, señalan que la conformación del grupo interdisciplinario será para que coadyuve en la valoración documental.[3]

Y lo anterior lo confirma la propia estructura de la Ley General de Archivos y de la ley local, pues si bien el título tercero se denomina: "*DE LA VALORACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS ARCHIVOS*", lo cierto es que este título tiene dos capítulos y, el primero, que es donde se regula la participación del grupo interdisciplinario y sus funciones, se denomina: "DE LA VALORACIÓN" y se refiere únicamente a ese aspecto. El capítulo II que es el que alude a "DE LA CONSERVACIÓN" (artículos 59 a 62) y establece obligaciones en esa materia, sólo para los sujetos obligados.

---

[2] "**Artículo 4**. Para los efectos de esta ley se entenderá por:
"…
"**XXXV.** Grupo interdisciplinario: Al conjunto de personas que deberá estar integrado por el titular del área coordinadora de archivos; la unidad de transparencia; los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua, órganos internos de control o sus equivalentes; las áreas responsables de la información, así como el responsable del archivo histórico, **con la finalidad de coadyuvar en la valoración documental;**
"…"

[3] "**Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán:
"…
"**V.** Conformar un grupo interdisciplinario en términos de las disposiciones reglamentarias, que coadyuve **en la valoración documental;** ..."

De modo que no advierto de ambas legislaciones que el grupo interdisciplinario tenga funciones de "conservación" específica de archivos o de documentos específicos como se estimó en la resolución; de ahí mi voto concurrente.

**Voto aclaratorio**

En el estudio del tema V, relativo a "*Registro Estatal de Archivos*", la resolución declaró la invalidez, entre otros, del artículo 11, fracción IV, de la Ley de Archivos para el Estado de Tlaxcala.

Mi aclaración sobre este punto consiste en precisar que, si bien sumé mi voto a la declaratoria de invalidez de esta fracción, considero que en rigor, la porción normativa inválida, per se, es la que dice "… *en el Registro Estatal y en su caso …*", ya que el resto de la fracción, se refiere a la obligación de los sujetos obligados de inscribir sus archivos en el registro nacional y, por tanto, ello no resulta inválido y pudo prevalecer.

No obstante, no advertí inconveniente en dar mi voto para invalidar toda la fracción, ponderando que, de cualquier modo, esta obligación ya impera para todos los sujetos obligados de los diversos órdenes de gobierno y para cualquier ente privado que tenga archivos de interés público, por así establecerlo el artículo 11, fracción IV, de la Ley General de Archivos, de modo que este dispositivo queda como fuente de dicha obligación para los sujetos obligados del Estado de Tlaxcala.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 93/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 1017, con número de registro digital: 30959.

## VOTOS PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 78/2020.

En sesión celebrada el **veinticinco** de **enero** de **dos mil veintidós,** el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron, entre otros actos, la omisión

de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce y las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

En la mayoría de los temas analizados estuve de acuerdo con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, en el **apartado VI,** relativo a las causas de improcedencia, concretamente en el **subapartado C**, **disentí del criterio de la mayoría;** y en el **apartado VII, tema B,** del estudio de fondo, me aparté de algunas consideraciones.

A continuación, me permitiré manifestar como **voto particular,** los motivos por los que estimé que, contrario al criterio mayoritario, no se actualiza la causa de improcedencia invocada respecto de uno de los actos cuestionados y, posteriormente, las razones por las que me aparté de diversas consideraciones en el tema señalado del estudio de fondo.

## VOTO PARTICULAR

En el apartado **VI** de esa resolución, concretamente al analizar el **subapartado C,** denominado "Violaciones indirectas a la Constitución", este Alto Tribunal determinó, por **mayoría** de votos,[1] **sobreseer** en la controversia constitucional respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.

Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fueron porque consideró que no se planteaban cuestiones de constitucionalidad, sino de mera legalidad, en tanto que, en la demanda el Municipio actor impugnó dicho acto alegando, esencialmente, la violación a diversos preceptos de la Ley de Aguas Nacionales, es decir, que planteaba únicamente violaciones indirectas a la Constitución General.

Respetuosamente, **diferí de la posición mayoritaria** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, sí hay una posible violación constitucional.

[1] Dicho tema se aprobó por mayoría de **siete.** El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea y las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por consideraciones diversas. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat.

Lo anterior, porque de la lectura integral de la demanda advierto que el Municipio actor pondera la violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, que establece la participación de los Municipios en todos los actos relacionados con el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, alegando que la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley Nacional de Aguas, al no prever esa participación de los Municipios en los procesos de gestión del agua, incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos en términos del diverso 115, fracción III, inciso a), de la propia Constitución. De ahí que, desde mi punto de vista, el Municipio actor hace valer una violación directa a los artículos 4o. y 115 constitucionales y, en consecuencia, lo procedente era desestimar dicha causal de improcedencia.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario** en cuanto al **sobreseimiento** respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales.

**VOTO CONCURRENTE**

Por otra parte, en el **apartado VII,** relativo al estudio de fondo, en el **tema B,** el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de extraer el agua almacenada en la presa "La Boquilla", dictadas en cumplimiento del tratado de aguas internacionales suscrito por el Estado Mexicano con los Estados Unidos de América, al considerar que conforme a lo dispuesto en los artículos 27 de la Constitución Federal y 4o. de la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad y la administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien las ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua (Conagua); asimismo, que dicho Poder es el encargado de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas.

Si bien estuve a favor del sentido del proyecto, pues considero que, en efecto, la determinación de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" se encuentra dentro de las facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales, que corresponden en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua, por lo que no estaba obligado a coordinarse con las autoridades municipales para ello.

No obstante, **me aparté** de las consideraciones que interpretan y determinan el alcance que podría tener la facultad de participación de los Municipios en

la gestión de los recursos hídricos en términos del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal, puesto que, previamente este Tribunal Pleno declaró fundada la omisión absoluta de expedir la Ley General de Aguas, siendo evidente que dichas atribuciones municipales aún no están reguladas y que será hasta que el Congreso de la Unión expida esa legislación cuando habrán de definirse, lo cual me lleva a emitir el presente voto concurrente.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 78/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo II, agosto de 2022, página 1603, con número de registro digital: 30814.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de septiembre de 2022.

# 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

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE COLIMA SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA CONTESTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO PODER (ARTÍCULOS 60 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 38, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, AMBAS DEL ESTADO DE COLIMA).**

**III. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**IV. TRÁNSITO Y TRANSPORTE. DISTINCIÓN ENTRE AMBOS SERVICIOS PÚBLICOS.**

**V. COMPETENCIA RESIDUAL PARA LOS ESTADOS. SI LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO NO ESTÁ EXPRESAMENTE CONFERIDA A LA FEDERACIÓN NI A LOS MUNICIPIOS, DEBE ENTENDERSE QUE SE ENCUENTRA OTORGADA IMPLÍCITAMENTE A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**VI. TRANSPORTE. DADO QUE LA PRESTACIÓN DE ESTE SERVICIO NO SE CONFIERE EXPRESAMENTE A LA FEDERACIÓN O A LOS MUNICIPIOS**

**DEBE CONSIDERARSE IMPLÍCITAMENTE ASIGNADA A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**VII. TRÁNSITO. BASES DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PARA LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.**

**VIII. SERVICIOS DE TRÁNSITO Y DE TRANSPORTE. EL PRIMERO SE PRESTA DE MANERA CONSTANTE POR EL ENTE PÚBLICO Y ESTÁ DIRIGIDO A LOS USUARIOS EN GENERAL, ES DECIR, AL COLECTIVO SOCIAL, MIENTRAS QUE EL SEGUNDO PUEDE SER GESTIONADO EN FORMA PÚBLICA O PRIVADA Y SE PRESTA A USUARIOS EN PARTICULAR.**

**IX. TRÁNSITO. CORRESPONDE A LA LEGISLATURA LOCAL ESTABLECER EL MARCO HOMOGÉNEO QUE LO REGULA Y A LOS AYUNTAMIENTOS LA REGLAMENTACIÓN DE LAS CUESTIONES ESPECÍFICAS DE SUS MUNICIPIOS.**

**X. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA REGULACIÓN QUE TIENE POR OBJETO REALIZAR OPERATIVOS EN LAS VIALIDADES, CARRETERAS Y AUTOPISTAS DE JURISDICCIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL, A EFECTO DE IDENTIFICAR Y ASEGURAR CAUTELARMENTE A TODO AQUEL VEHÍCULO EN EL CUAL SE PRESTE EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS QUE NO ESTÉ AUTORIZADO EN LA LEY DE MOVILIDAD LOCAL, INCIDE EXCLUSIVAMENTE EN LA MATERIA DE TRANSPORTE DE PERSONAS Y NO ASÍ EN LA DE TRÁNSITO, POR LO QUE NO INVADE LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO).**

**XI. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. TRATÁNDOSE DE UN MEDIO MOTORIZADO PARA TRANSPORTAR PERSONAS EN FORMA INDIVIDUAL O COLECTIVA, COMO SUCEDE CON EL TRANSPORTE EN SUS MODALIDADES COLECTIVA O INDIVIDUAL MOTORIZADO, SE REQUIERE DE UNA**

**CONCESIÓN OTORGADA POR EL EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD, AL MARGEN DE QUE SE TRATE DE UN MEDIO DE TRANSPORTE NO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE (ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO).**

**XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLANTEAMIENTO REFERENTE A CUESTIONES DE FUNDAMENTACIÓN (LEGALIDAD), DEBE DESESTIMARSE YA QUE SI BIEN, LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ES UN MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL QUE PERMITE VERIFICAR LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE ACTOS QUE PUDIERAN SER CONTRARIOS A LO PREVISTO EN LA NORMA FUNDAMENTAL, TAMBIÉN ES CIERTO QUE NO TODA VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL PUEDE ANALIZARSE EN ESTA VÍA (ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL DIECINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO).**

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

**XIV. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA REGULACIÓN ESTATAL QUE TIENE POR OBJETO OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONDUCIR, EN LAS MODALIDADES DE SU COMPETENCIA, PARA EL TRANSPORTE DE PASAJEROS, DE CARGA Y DE USO PARTICULAR, ASÍ COMO EL REGISTRO PARA LA CIRCULACIÓN DE LOS VEHÍCULOS, ES EMITIDA EN**

**EJERCICIO DE SU POTESTAD CONSTITUCIONAL EN UNA MATERIA ASIGNADA, MEDIANTE EL SISTEMA RESIDUAL DE COMPETENCIAS, A LAS PROPIAS ENTIDADES FEDERATIVAS (ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO).**

**XV. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA REGULACIÓN ESTATAL QUE TIENE POR OBJETO OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONDUCIR VEHÍCULOS PARA EL TRANSPORTE DE PASAJEROS, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL, AL SER COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL DIECINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTIUNO).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 7/2021. MUNICIPIO DE CUAUHTÉMOC, ESTADO DE COLIMA. 8 DE AGOSTO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

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

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la controversia constitucional 7/2021, promovida por el Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Colima.

## I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** El Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Colima, por conducto de la síndico municipal, presentó[1] demanda de controversia constitucional contra actos atribuidos al titular del Poder Ejecutivo, al secretario general de Gobierno, al secretario de movilidad y al secretario de Seguridad Pública, todos del Estado de Colima.

2. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez del "Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su Reglamento.", emitido el dieciocho de enero de dos mil veintiuno y publicado al día siguiente en el Periódico Oficial "El Estado de Colima".

3. En esencia, a través de los conceptos de invalidez propuestos, la parte actora expone:

• **Primer concepto de invalidez.** El acuerdo impugnado es contrario a lo previsto en el artículo 115, fracción III, inciso h), así como a la fracción V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular en lo relativo a la potestad municipal de regulación en materia de transporte; ello porque tal acto prohíbe el transporte alternativo en la modalidad de moto-taxis, con lo cual se invade la esfera competencial constitucionalmente asignada al Municipio en esa materia, lo que repercute, además, en la transgresión de los mandatos previstos en los artículos 14, 16 y 133 del Pacto Federal.

Lo anterior porque constitucionalmente al Municipio le corresponde regular la materia de transporte dentro de su circunscripción territorial, pero mediante la emisión del acuerdo combatido, el Ejecutivo Local violenta tal atribución municipal pues con tal acto se regula la materia cuya competencia es de carácter municipal y se ordena la práctica de operativos en contra de los denominados "moto-taxis",

[1] El escrito y sus anexos fueron recibidos a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal el tres de febrero de dos mil veintiuno.

siendo que la normativa aplicable no prohíbe la circulación de ese tipo de transporte alternativo, por lo que es viable que los Municipios, en ejercicio de sus potestades, puedan regularlo.

Además, tal acto se emitió como consecuencia de que el legislador local no atendió a la iniciativa de ley presentada por el propio Ejecutivo Local y cuya finalidad era prohibir el transporte público de pasajeros en motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros.

Incluso, el Ejecutivo Local desatiende que previo a la emisión de tal acto, ya existían particulares a quienes se les autorizó el uso de ese tipo de unidades para el servicio público de pasajeros, por lo que a tales sujetos se les afecta el derecho al trabajo y su dignidad humana.

• **Segundo concepto de invalidez.** El acuerdo impugnado es contrario a los artículos 14, 16 y 115, fracción III, inciso h), y fracción V, inciso h), constitucionales, pues en tal acto no se establece fundamento alguno del cual se advierta la competencia de los secretarios que lo signaron para así hacerlo, ni tampoco existe o se cita precepto legal alguno que permita la emisión de un acto que permita el aseguramiento de motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros, por lo que claramente ese actuar no está debidamente fundado.

Además, se insiste que tal acuerdo invade las competencias constitucionales del Municipio en materia de transporte público al prohibir un transporte alternativo y no adecuarse al marco constitucional en esa asignatura.

Al respecto, se indica que tal acto se apoya en lo previsto en los artículos 58, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, así como en los artículos 3, 4, 16, 28, fracciones XIV y XXIII, y 35, fracción XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, y 393 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, siendo que, en el mejor de los casos, esa normativa regula los servicios de transporte público y privado, a través de aplicaciones tecnológicas, lo cual es muy diferente a la regulación que en materia de moto-taxis fue adoptada por algunos Municipios, por lo que, claramente, el acuerdo impugnado no está debidamente fundamentado.

4. **Admisión de la demanda.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente controversia

constitucional que fue registrada con el número 7/2021[2] y la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

5. El Ministro instructor admitió a trámite la demanda;[3] únicamente tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Colima,[4] a quien ordenó emplazarlo a juicio para que formulara la contestación y, finalmente, ordenó dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República para que manifestaran lo que correspondiera a su representación.

6. **Contestaciones a la demanda.** El Poder Ejecutivo del Estado de Colima dio contestación a la demanda,[5] ofreciendo diversas pruebas.

7. Así, en la contestación de la demanda sustancialmente se expresó:

• Contrariamente a lo expresado por la parte actora, el acuerdo combatido no viola lo previsto en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tal acto no invade la competencia constitucionalmente otorgada al Municipio en materia de tránsito pues dicho acto regula aspectos de transporte público, siendo que se trata de materias claramente diferenciadas.

• La implementación de operativos de seguridad pública para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado, cualquiera que sea su denominación, no está autorizada por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima ni por su reglamento.

---

[2] Auto de ocho de febrero de dos mil veintiuno.
[3] Auto de nueve de marzo de dos mil veintiuno.
[4] Los secretarios de Gobierno, de Movilidad y de Seguridad Pública no se tuvieron como autoridad demandada por ser dependencias subordinadas al propio Ejecutivo Estatal, ello con fundamento en la jurisprudencia de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.". (Jurisprudencia P./J. 84/2000, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de dos mil, página 967, registro digital: 191294).
[5] Seis de mayo de dos mil veintiuno.

• Además, el acuerdo impugnado deriva de lo previsto en los artículos 58, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, así como de lo establecido en los artículos 3, 4, 16, 17, 28, fracciones XIV y XXII y 35, fracción XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, así como el numeral 393 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima.

8. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento, el dos de julio de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria) en la que se hizo relación de los autos en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y, en relación con los alegatos, se hizo constar que hasta ese momento no se habían recibido;[6] finalmente, se puso el expediente en estado de resolución.

## II. COMPETENCIA

9. 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 en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[7] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[8] así como con el punto segundo, fracción I, del

[6] La parte actora presentó escrito de alegatos el dos de julio de dos mil veintiuno; sin embargo, por acuerdo de catorce de julio de dos mil veintiuno no se le tuvieron por presentados puesto que el escrito se envió con posterioridad a la celebración de la audiencia. La extemporaneidad radicó en la hora de su presentación, esto es, la audiencia se celebró el dos de julio de dos mil veintiuno a las once horas y el escrito de alegatos se envió el mismo día a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal pero a las once horas con cuarenta y seis minutos.

[7] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"...
"i). Un Estado y uno de sus Municipios; ..."

[8] Conforme al artículo **Quinto Transitorio** del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría

Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece[9] (todas esas normas, en su texto vigente hasta el once de marzo de dos mil veintiuno, por corresponder aplicables al momento de la presentación de la demanda), por tratarse de una controversia constitucional entre un Estado (Colima) y uno de sus Municipios (Cuauhtémoc).

## III. OPORTUNIDAD

10. El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia[10] señala que, tratándose de normas generales, el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

11. En el caso, el Municipio actor impugna el "Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros,

---

Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de julio de dos mil veintiuno; el presente asunto se resolverá conforme a la ley vigente al momento de su inicio:
"**Transitorios**
"...
"**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."
"**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; ... "

[9] "**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

[10] "**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 ..."

moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su Reglamento.", con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Colima, la cual sucedió el diecinueve de enero de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover la controversia transcurrió **del veinte de enero al cuatro de marzo de dos mil veintiuno,** debiéndose descontar los días veintitrés, veinticuatro, treinta y, treinta y uno de enero, así como seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de febrero, por corresponder a sábados y domingos, y el uno y cinco de febrero del mismo año, de conformidad con el Acuerdo General Plenario Número 18/2013;[11] por lo que si la demanda se presentó de manera electrónica el **tres de febrero de dos mil veintiuno,** es clara su oportunidad.

## IV. LEGITIMACIÓN

12. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,[12] el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

13. **Legitimación activa.** En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Eustolia Solís Preciado, en su carácter de síndico del Municipio de Cuauhtémoc, Colima, quien acreditó contar con tal carácter mediante copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección del Ayuntamiento, expedida por el Instituto Electoral del Estado de Colima, así como con el acta de la sesión solemne de toma de protesta de la administración municipal 2018-2021, celebrada el quince de octubre de dos mil dieciocho. Ahora bien, dicha funcionaria se encuentra legitimada para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Colima, de conformidad con lo previsto por el artículo 51, fracciones II y III, de la Ley del

[11] De diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.
[12] "**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.

Municipio Libre del Estado de Colima,[13] conforme al cual corresponde al síndico municipal la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que sea parte.

14. **Legitimación pasiva.** De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria, tendrán el carácter de parte demandada la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.[14] En la presente controversia se reconoció el carácter de parte demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Colima.

15. En su representación compareció Ricardo Antonio Alfaro de Anda, quien se ostentó como consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, cargo que acreditó con copia certificada del nombramiento que le fue expedido por el Gobernador Constitucional del mismo Estado el veinticinco de febrero de dos mil uno; luego, conforme al artículo 38, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública,[15] corresponde al consejero jurídico repre-

[13] "**Artículo 51.** Las síndicas o síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:
"...
"II. La procuración, defensa, promoción y representación jurídica de los intereses municipales. Los cabildos podrán nombrar apoderados o procuradores especiales cuando así convenga a los intereses del Municipio;
"III. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal; ..."

[14] **Ley Reglamentaria** "**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."

[15] "**Artículo 38.** A la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado corresponde el estudio, planeación, resolución y despacho de los siguientes asuntos:
"...
"**XII.** Representar jurídicamente al gobernador en cualquier juicio o asunto en que éste intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La representación a que se refiere esta fracción comprende la interposición y el desahogo de todo tipo de recursos, pruebas, alegatos y actos que favorezcan los intereses y derechos del representado y del Estado. Esta facultad podrá ser delegada en términos de lo dispuesto por el reglamento interior de la Consejería Jurídica; ..."

sentar al Poder Ejecutivo Estatal, por lo que dicha persona se encuentra legitimada para contestar la demanda en representación del Poder demandado.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

16. No se advierte la actualización de causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, por lo que procede el estudio del concepto de invalidez que se plantea.

## VII. CERTEZA Y PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

17. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria,[16] se procede a precisar en forma concreta los actos que son objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados.

18. En la demanda se solicita la declaración de invalidez del "Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su Reglamento.", emitido el dieciocho de enero de dos mil veintiuno y publicado al día siguiente en el Periódico Oficial "El Estado de Colima".

19. Asimismo, de lo expresado en la foja 4 de la demanda se desprende que la parte actora controvierte "*Todas las consecuencias y actos posteriores que deriven del citado acuerdo y de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Colima, como lo son la ejecución material del citado acuerdo, ejecución material que fue realizada el miércoles 20 de enero de 2021, al realizarse un operativo en el que fueron detenidos por parte de elementos de la Policía*

[16] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
(Reformada, D.O.F. 7 de junio de 2021)
"**I.** La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ... "

*Estatal Acreditable del Estado de Colima ... 05 cinco moto-taxis, mismas que se encontraban en circulación siendo detenidos los conductores a quienes se les aseguraron dichos vehículos ...";* por ende, igualmente se tienen como actos impugnados (en vía de consecuencia del reclamo principal) dichos actos de ejecución.

20. La existencia de esos actos quedó demostrada debido a que, al contestar la demanda, el gobernador del Estado de Colima aceptó la emisión del acuerdo impugnado, aunado a que tal acto fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Colima, en el tomo 106, número 05, a fojas 186 y siguientes, del diecinueve de enero de dos mil veintiuno, por lo que su existencia queda claramente demostrada y, por lo que hace a la ejecución precisada **se actualiza la presunción de certeza** a que se refiere el artículo 30 de la ley reglamentaria,[17] ya que al contestar la demanda dicha autoridad omitió ocuparse puntualmente sobre dicho acto.

## VII. ESTUDIO

21. Según se obtiene de los conceptos de invalidez vertidos por la parte actora, el acuerdo impugnado es inconstitucional porque, desde su perspectiva, tal acto invade las atribuciones que constitucionalmente están asignadas a los Municipios en materia de transporte público y tránsito. Así, para verificar si lo afirmado por la parte accionante es o no fundado, se hace necesario conocer el contenido del acuerdo materia de la presente controversia, el cual dispone:

"Primero.—El presente acuerdo tiene por objeto establecer la coordinación interinstitucional de manera temporal para implementar operativos de coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Movilidad, para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no

[17] "Artículo 30. La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvención dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda."

motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento.

"Segundo.—Las citadas dependencias, se coordinarán a efecto de establecer las normas, instrumentos y acciones para prevenir los delitos y erradicar la comisión de infracciones administrativas, específicamente en el área de operación del servicio público de transporte, en todas sus modalidades, así como del transporte privado y particular a través del uso de cualquier tipo de vehículo automotor. Para ello podrán realizar, entre otras actividades, de manera conjunta, toda clase de operativos, acciones y estrategias coordinadas en las vialidades, carreteras y autopistas de jurisdicción estatal y municipal, así como todos aquellos trámites y diligencias que se requieran para el cumplimiento del presente acuerdo.

"Tercero.—La actuación de parte de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, consistirá en brindar el apoyo en seguridad perimetral y de contención de personas, así como brindar protección a los servidores públicos de la Secretaría de Movilidad que intervengan en los operativos que ésta realice, a fin de que puedan ejercer sus funciones sin poner en riesgo su vida o integridad física; todo ello con estricto apego al Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública con la Secretaría de Movilidad, específicamente en los operativos realizados por la Secretaría de Movilidad, en coordinación con las autoridades estatales y federales en el marco legal de sus atribuciones.

"Cuarto.—Podrá invitarse a instancias de los tres órdenes de gobierno, para que estén presentes en los operativos, vigilando que las autoridades actúen en el ámbito de sus competencias.

"Quinto.—La actuación de las instituciones se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

"Sexto.—El presente acuerdo deberá publicarse en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima' y enviarse a las dependencias que en el intervienen, para su conocimiento y criterio técnico.

"Transitorio Único.—El presente acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima'."

22. Como puede advertirse, el referido acuerdo fue emitido por el gobernador del Estado de Colima a efecto de ordenar la práctica de operativos en las vialidades, carreteras y autopistas de jurisdicción estatal y municipal, para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado, cualquiera que sea su denominación, y que no esté autorizado en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento; ello, al advertir que en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento no está previsto el funcionamiento y prestación del servicio de transporte público de personas mediante motos adaptadas, denominadas "Moto-taxis" y que algunos Municipios de esa entidad otorgaron autorizaciones y/o permisos para el funcionamiento y operación de ese tipo de unidades, lo que se estimó pone en riesgo la seguridad de las personas.

23. Como se ha indicado, la parte actora de la presente controversia aduce la inconstitucionalidad de dicho acuerdo al considerar que el mismo invade su ámbito de competencia constitucional ya que la competencia para regular lo relacionado con el servicio de transporte público corresponde a los Municipios, quienes constitucionalmente están facultados en materia de transporte, la cual es indebidamente regulada por la autoridad estatal a través del acuerdo impugnado.

24. Precisado lo anterior, conviene tener el marco constitucional aplicable al presente caso, en particular lo establecido en la Constitución en cuanto a las competencias asignadas a los Municipios, en donde el artículo 115 constitucional dispone, en lo que interesa:

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

(Reformado [N. DE E. este párrafo], D.O.F. 6 de junio de 2019)
"I. ...

"II. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)
"a). Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"b). Alumbrado público.

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)
"c). Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"d). Mercados y centrales de abasto.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"e). Panteones.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"f). Rastro.

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)
"g). Calles, parques y jardines y su equipamiento.

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)
"h). Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y **tránsito;** e

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"i). Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

(Reformado [N. de E. Adicionado], D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"**Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.**

(Adicionado [N. de E. reformado], D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, **podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.** En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

(Adicionado, D.O.F. 14 de agosto de 2001)

"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a). Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b). Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"**c). Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.**

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

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

(Reformado, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

(Adicionado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

(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:

(Reformado, D.O.F. 18 de diciembre de 2020)

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y **seguridad vial;**

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

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

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

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

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

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

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

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

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

(Reformada, D.O.F. 18 de diciembre de 2020)

"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, **incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial,** con apego a las leyes federales de la materia."

25. Del precepto constitucional transcrito se desprende, en lo que interesa, que a los Municipios corresponden, entre otras, las funciones de tránsito [conforme a la base III, inciso h) del artículo 115 constitucional], así como que están facultados para formular y aprobar los planes en materia de movilidad y seguridad vial e intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial [conforme a la base V, incisos a) y h), del propio precepto constitucional].

26. Esto es, la Constitución establece claramente que al Municipio corresponde prestar el servicio de tránsito, así como que se le otorga el derecho para la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando se afecte su ámbito territorial; sin embargo, constitucionalmente no se establece expresamente su competencia en materia de transporte público, la cual aduce tener y que estima afectada por el acto impugnado; por ende, a partir de lo expresado por el Municipio actor, la presente controversia constitucional requiere analizar si la materia de tránsito (que expresamente está asignada en la Constitución Federal a la autoridad municipal) es coincidente con la materia de transporte público, pues de esa manera se podrá determinar si el actuar del Ejecutivo del Estado de Colima, efectivamente, invade las competencias asignadas al Municipio, para lo cual resulta conveniente abordar algunos de los precedentes emitidos por este Alto Tribunal, de conformidad con lo siguiente:

27. **Controversia constitucional 2/1998.**[18] Dicho asunto se refirió a una controversia promovida por el Gobierno del Estado de Oaxaca en contra del Reglamento de Tránsito y Transporte del Municipio de Oaxaca de Juárez, expedido por el Ayuntamiento de ese Municipio, respecto del cual la autoridad estatal

[18] Resuelta el veinte de octubre de mil novecientos noventa y ocho.

adujo que los actos del Municipio invadieron su competencia constitucional, pues al facultar al Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez para otorgar concesiones, autorizaciones o permisos necesarios para el funcionamiento de cualquier tipo de transporte público de pasajeros, de carga o mixtos, se vulneraban los artículos 16, 28 y 115 de la Constitución Federal, ya que dicha facultad no deriva de ninguna ley ordinaria sino que tal atribución estaba reservada por la Ley de Tránsito reformada para el Estado de Oaxaca al titular del Poder Ejecutivo del Estado.

28. Asimismo, se adujo que el Municipio confundió el significado del servicio público de tránsito con el de transporte, pues el reglamento impugnado se apoyó en lo previsto en el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

29. En la correspondiente resolución, este Tribunal Pleno estimó fundados y suficientes los argumentos expresados por la parte actora (suplidos en sus deficiencias) ya que:

• El Texto Constitucional no establece (ni de sus antecedentes se desprenden) elementos para determinar si existe diferencia entre los conceptos de tránsito y transporte y, en su caso, en qué consisten esas distinciones, lo cual permite inferir que ante el uso en diferentes preceptos de esos dos vocablos, tanto el Constituyente como el Poder Reformador de la Constitución estimaron que se trataba de conceptos distintos al utilizar y que correspondían a su contenido gramatical y a la propia naturaleza de los servicios que dichos vocablos comprenden.

• Al acudir a obras jurídicas que abordan lo relativo al transporte público, el Tribunal Pleno refirió que los servicios públicos de tránsito y de transporte son distintos y que el primero no involucra necesariamente al segundo, pues de las características de cada uno se desprende que mientras el de tránsito es *uti universi*, es decir, dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública y constante; el de transporte es *uti singuli*, o sea, dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano, porque queda claro que el tránsito y el transporte son cuestiones distintas.

• Se precisó que el servicio de tránsito es "*la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesi-*

*dad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción o un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona*."

• Con respecto al transporte, se destacó que es "*un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto*",[19] el cual es realizado por la administración pública (en forma directa o indirecta), con el propósito de satisfacer la necesidad colectiva de trasladar personas o sus bienes de un lugar a otro y cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público.

• Posteriormente, se analizó el sistema de distribución de competencias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para los tres niveles de gobierno y que está previsto en los artículos 73, 115, 117, 118 y 124. Al respecto se precisó que de esas normas se obtiene que la Constitución Federal adopta el sistema consistente en enumerar las competencias de los órganos de Gobierno Federales (artículo 73), al señalar las materias en las que puede legislar el Congreso de la Unión, mientras que conforme al numeral 124 constitucional, las facultades que no están expresamente conferidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, por lo que corresponde a las entidades federativas el ejercicio de las facultades que la Ley Fundamental no reservó a entes federales (facultades residuales), mientras que las potestades estatales están limitadas por lo previsto en los artículos 117 y 118, que señalan prohibiciones absolutas respecto del ejercicio de diversas competencias, por una parte y, por otra, algunas más que no puede desempeñar, si no es con el consentimiento del Congreso de la Unión.

[19] Ibíd., p.119.

• Además, a tal marco constitucional se suma lo prescrito en el artículo 115 constitucional, que ordena la reglamentación necesaria en la Ley Fundamental Local, de diversos principios que garanticen la existencia del Municipio Libre, entre los que se encuentra el ejercicio exclusivo de diversas facultades. Así, los Estados pueden ejercer válidamente las facultades que no estén expresamente conferidas a la Federación, que no tengan prohibiciones o que no se señalen para su ejercicio por los Municipios.

• Luego, para determinar la distribución de competencias entre las entidades federativas y los Municipios, es necesario acudir al artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, en el cual se establecen las facultades conferidas a los Municipios de manera absoluta, reservando la posibilidad de que la Legislatura Local les encomiende la prestación de otros servicios públicos.

• Se refirió que el texto de esa porción normativa data de la reforma constitucional al artículo 115, en cuyo proceso legislativo el órgano revisor de la Constitución pretendió fortalecer el ámbito competencial del Municipio; de ahí que las facultades establecidas en la fracción III del artículo 115 constitucional corresponden en primera instancia al Municipio, de que sólo a través de las leyes estatales, cuando así fuere necesario, se podrá establecer el concurso de los Estados en esta materia y, finalmente, se estableció la posibilidad de que la Legislatura Local les encomiende la prestación de otros servicios. La interpretación histórica y teleológica de esa disposición conduce a que los servicios ahí previstos serán prestados por el Municipio, mientras los no contemplados en tal precepto serán prestados por los Municipios sólo cuando la Legislatura Local se los encomiende.

• Esto es, la fracción III del artículo 115 constitucional establece que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios públicos, el de seguridad pública y tránsito, pero la Constitución Federal no reserva a los Municipios prestar el servicio de transporte público, pues en ninguna parte del artículo en comento se establece que les corresponda prestar dicho servicio público; por ende, es claro que **la materia de transporte no se encuentra reservada por la Constitución Federal a los Municipios** y sólo es posible que dicha competencia sea de la atribución del Ayuntamiento si la Legislatura Local, así lo determina.

• Dicho de otra manera, si la prestación de un servicio público no está expresamente conferida a la Federación, por una parte, ni a los Municipios por la otra (no sólo por la Constitución), entonces se entiende que se encuentra implícitamente conferida a las entidades federativas, con fundamento en el artículo 124 constitucional.

• Posteriormente, se analizó la normativa constitucional del Estado de Oaxaca, así como la Ley Orgánica Municipal de esa entidad y se encontró que tal marco jurídico sólo reitera y establece las facultades y atribuciones de los Municipios previstas en el artículo 115 de la Constitución Federal **pero en forma alguna los faculta para prestar el servicio público de transporte,** por lo que tampoco por la vía de facultades legales se surte la competencia del Ayuntamiento en esta materia, de tal suerte que tampoco se actualiza la hipótesis normativa prevista en la fracción III, inciso i), del artículo 115 de la Constitución Federal, por la vía de que la Legislatura Local encomiende diversas facultades.

• Se precisó que no es suficiente para considerar que la facultad de prestar el servicio público de transporte deviene del hecho de que el artículo 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca establece la creación, entre otras, de la Comisión de Seguridad Pública y Transportes, pues ello no implica que se le otorgue al Municipio la facultad de prestar dicho servicio público, toda vez que, ésta no se encuentra dentro del catálogo realizado por los artículos 94 de la Constitución Local y 116 de la Ley Orgánica Municipal; además, los artículos 59 y 61 de la Ley Orgánica Municipal establecen que las comisiones son exclusivamente órganos de consulta no operativos y son responsables de estudiar, examinar los distintos aspectos relacionados con su encomienda, lo que no puede generar la consecuencia que pretenden los demandados de que por crearse en la ley la Comisión de Seguridad, Tránsito y Transporte se surta la competencia del Ayuntamiento en esta última materia, la que no está encomendada por las disposiciones de la Constitución Local y de la ley orgánica que establecen facultades de los Municipios.

• Asimismo, se indicó que de las fracciones XXXVI, LI y LIII del artículo 59 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca se sigue que la competencia en materia de transporte es estatal y no así municipal, pues el Constituyente

Local estableció la facultad del Congreso Local de expedir leyes sobre vías de comunicación que no sean jurisdicción federal y a legislar sobre los servicios públicos pues las vías de comunicación pueden estar comprendidas, tanto en el transporte público como en la materia de tránsito ya que sobre éstas se realizan cualquiera de los dos servicios precisados, de tal suerte que la materia de vías de comunicación estatales incluye, tanto la regulación del transporte como la de tránsito dentro de las áreas geográficas no reservadas a la jurisdicción municipal, como son las vías de comunicación estatales.

• Ante lo explicado, este Pleno concluyó que al aprobar y expedir el Reglamento de Tránsito y Transporte impugnado, el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez violó lo previsto en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, pues con la emisión de dicho reglamento cuestionado se adjudicó la facultad de prestar un servicio público que no le compete, por lo que se declaró la invalidez del reglamento impugnado, únicamente por cuanto hace a la prestación del servicio público de transporte por parte del Municipio.

30. De la ejecutoria sintetizada derivó la jurisprudencia 80/98, que señala:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRÁNSITO NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE. En las definiciones que de tránsito y transporte aparecen en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y de las características que doctrinaria y jurídicamente se otorgan a dichos servicios públicos los mismos son distintos, puesto que el primero no incorpora al segundo. En efecto, si transitar significa 'ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos' y transportar, 'llevar personas o cosas de un punto a otro' y el primero es caracterizado doctrinariamente como dirigido a 'todos los usuarios' o 'al universo de usuarios' de gestión pública y constante y, el segundo como dirigido a personas singulares, de gestión pública y privada y cotidiano, se desprende que corresponden a dos servicios públicos diferentes que presta el Estado."[20]

[20] Tesis visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, página 822, con número de registro digital: 195030 (Novena Época, diciembre de 1998), derivada de la controversia constitucional 2/98.

31. **Controversia constitucional 24/1999.**[21] La materia de esa controversia fue el Decreto Número 83 por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos y fracciones de la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, específicamente por lo que se refiere al servicio público de tránsito, lo cual fue impugnado por el Municipio de Oaxaca de Juárez, Estado de Oaxaca, por estimar invadida su esfera de competencias y facultades, en virtud de que se refiere a un servicio público que constitucionalmente debe prestar el Municipio.

32. En la respectiva ejecutoria se expresó, en lo que interesa, lo siguiente:

• Los Municipios del Estado de Oaxaca tienen a su cargo la prestación, entre otros servicios públicos, el de tránsito.

• Tanto la Constitución Federal como la Local, permiten que el servicio público de tránsito pueda ser prestado con la participación conjunta, siempre y cuando sea necesario y lo determinen las leyes.

• Asimismo, se retomaron algunas consideraciones expresadas en la ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 2/1998 en cuanto a los servicios de transporte público y de tránsito.

• También se hizo referencia al sistema constitucional de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y se enfatizó que las entidades federativas sólo tienen competencia en las materias que no están expresamente reservadas para la Federación o los Municipios y que no están en las asignaturas prohibidas (criterio de competencia residual).

• Posteriormente, se analizó la regulación estatal y tras ello se determinó que conforme a la misma, **los Municipios en esa entidad tienen a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación, entre otros, del servicio público de tránsito;** sin embargo, lo cierto es que esa cuestión no constituye obstáculo alguno para afirmar que el contenido del decreto controvertido transgrede dichas atribuciones legales, puesto que no trastoca el espacio geográfico

[21] Resuelta en sesión de ocho de agosto de dos mil.

del Ayuntamiento de Oaxaca, pues el Constituyente Local estableció la facultad del Congreso del Estado para expedir leyes sobre vías de comunicación que no sean de jurisdicción federal y a legislar sobre los servicios públicos.

• Asimismo, se indicó que la norma impugnada corresponde a un cambio en la estructura orgánica de las autoridades de tránsito y transporte y que dicho ejercicio legislativo tiende a incidir en el ámbito estatal donde cobra vigencia la Ley de Tránsito reformada del Estado de Oaxaca, sin que ello represente la particular invasión de la esfera de competencias y facultades del Municipio de Oaxaca, ya que se trata de una reforma orgánica que no invade el ámbito competencial de sus actuaciones.

• Así, en el caso, claramente el legislador tuvo la intención de respetar la competencia municipal en materia de tránsito pues de manera expresa dejó a salvo en la aplicación de la Ley de Tránsito, las facultades y atribuciones que legalmente le corresponden al Municipio en ese rubro; ello porque la materia de vías de comunicación incluye la materia de tránsito dentro de las áreas geográficas no reservadas a la jurisdicción municipal, como son las vías de comunicación estatales, y las reformas y adiciones contenidas en el decreto impugnado correspondía a las vías de comunicación, que se refieren tanto al tránsito como al transporte en el ámbito de competencia estatal.

33. De la ejecutoria sintetizada derivó la jurisprudencia 118/2000, que indica:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL DECRETO NÚMERO 83, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE TRÁNSITO PARA EL ESTADO DE OAXACA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NI INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ. Si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, 116, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal de la propia entidad federativa, y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal, los Municipios de ese Estado tienen a su cargo el servicio público de tránsito, el cual puede ser prestado con el concurso del Estado, siempre y cuando sea necesario y lo deter-

minen las leyes, también lo es que esa cuestión no implica que el Decreto Número 83, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, viole el citado precepto constitucional, ni que invada la esfera de competencias del Municipio de Oaxaca de Juárez. Ello es así porque, por un lado, las reformas y adiciones que se contienen en el mencionado decreto, corresponden a un cambio en la estructura orgánica de las autoridades de tránsito y transporte, sin modificar el ámbito competencial de sus actuaciones, pues según se desprende de la reforma establecida en el artículo 2o. de la ley en mención, la aplicación de ésta y de sus reglamentos será realizada sin menoscabo de las facultades y atribuciones de los Municipios en materia de tránsito; y, por otro lado, el contenido de las referidas reformas y adiciones corresponde justamente a las vías de comunicación que se refieren tanto al transporte como al tránsito en el ámbito de competencia estatal, el cual se encuentra integrado por facultades no reservadas expresamente a la Federación y dentro de las áreas geográficas no encomendadas en lo particular a la jurisdicción municipal, lo que se corrobora con el análisis integral de lo dispuesto en las fracciones XXXVI, LI y LIII del artículo 59 de la Constitución Local."[22]

34. **Controversia constitucional 6/2001.**[23] En dicho asunto, el Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Chihuahua, demandó la invalidez de la Ley de Tránsito, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el treinta y uno de enero de dos mil uno, al estimar que dicha norma se extralimitó y, por tanto, abarcó competencias que son asignadas constitucionalmente a los Municipios.

35. En la correspondiente ejecutoria, este Tribunal Pleno estimó infundados los diversos conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, al considerar, en lo que interesa, lo siguiente:

• El texto de las fracciones II y III del artículo 115 de la Constitución Federal proviene de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, de cuya exposición de motivos

[22] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 971, con número de registro digital: 190959.
[23] Resuelta en sesión de veinticinco de octubre de dos mil uno.

se desprende la intención de fortalecer el ámbito competencial del Municipio, así como se consignaron los servicios públicos a cargo de los Municipios, de lo que deriva que las materias ahí establecidas corresponden en primera instancia al Municipio y que sólo a través de las leyes estatales, cuando así fuera necesario, se podría prever el concurso de los Estados en esas materias, estableciéndose, asimismo, la posibilidad de que las Legislaturas Locales les encomendaran la prestación de otros servicios.

• Posteriormente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se reformaron, entre otras, las fracciones I y II del artículo 115 constitucional; sin embargo, esa reforma constitucional no varió lo relativo al servicio público de tránsito que ya se encontraba como reservado a la competencia municipal, sino que tales modificaciones tuvieron como finalidad (1) precisar el objeto de las leyes que en materia municipal deberán expedir las Legislaturas de los Estados y que constituirán el marco legislativo al que deben sujetarse los Ayuntamientos en su facultad de aprobación de los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas; (2) ampliar y precisar algunos de los servicios públicos y funciones de la competencia municipal; (3) establecer como principio fundamental que la prestación y el ejercicio de las funciones y servicios públicos de la competencia municipal estarán a cargo de los Municipios, por lo que el Estado sólo podrá prestarlos o ejercer las funciones relativas cuando así lo decida el Ayuntamiento respectivo por considerarlo necesario.

• Se retomó lo explicado en la ejecutoria de la controversia constitucional 24/1999, en lo relativo al sistema constitucional de distribución de competencias.

• **No asiste razón a la actora porque la Legislatura de Chihuahua no carece de facultades legislativas en materia de tránsito, pues tal materia debe ser regulada en los tres niveles de gobierno:** federal, estatal y municipal, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, sin que del hecho de que la prestación del servicio público de tránsito corresponda a los Municipios pueda desprenderse que también a ellos corresponde dictar las normas generales de regulación de tal servicio, pues se trata de una facultad diversa, a saber, la facultad legislativa que corresponde a los Congresos Locales y a los Municipios la reglamentación en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, sujetos a las leyes estatales.

• Para delimitar el ámbito de competencia en cuanto a la normatividad en materia de tránsito entre el Estado y el Municipio **debe atenderse no sólo al espacio geográfico, sino también a los aspectos propios que el servicio público de tránsito implica,** pues el artículo 115 constitucional, en el segundo párrafo de su fracción II y el penúltimo párrafo de su fracción III, sujetan las facultades de los Ayuntamientos de expedición de los reglamentos relativos a las leyes en materia municipal y la prestación del servicio a lo dispuesto por las leyes estatales, lo que significa que debe existir homogeneidad en el marco normativo de los Municipios del Estado, pero con respeto a las cuestiones específicas y propias de cada Municipio.

• Esa delimitación de competencia estatal y municipal en la regulación de tránsito debe atender, por una parte, al espacio geográfico materia de regulación, el cual corresponderá a la Legislatura Estatal establecer la normativa correspondiente a las vías de comunicación estatal y a los Municipios las de las vías ubicadas dentro de su jurisdicción; y, por la otra, la materia propia de tránsito objeto de regulación, correspondiendo a la Legislatura Estatal dar la normatividad general que debe regir en el Estado a fin de dar homogeneidad al marco normativo de tránsito en el Estado, por lo que corresponderá a la Legislatura Estatal emitir las normas sobre las cuales debe prestarse el servicio público y a los Ayuntamientos la reglamentación de las cuestiones de tránsito específicas de sus Municipios que, por tanto, no afectan ni trascienden en la unidad y coherencia normativa que deba existir en todo el territorio del Estado por referirse a las peculiaridades y necesidades propias de sus respectivos ámbitos de jurisdicción territorial, como lo son las normas y criterios para administrar, organizar, planear y operar el servicio de tránsito a su cargo.

• Así, corresponde a la Legislatura Estatal emitir las normas que regulen la prestación del servicio público de tránsito a fin de darle uniformidad en todo el Estado, lo que implica el registro y control de vehículos, **la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, los requerimientos que los vehículos deben cumplir para su circulación,** las reglas que deben observar los conductores y pasajeros, las autorizaciones para conducir los diferentes tipos de vehículos mediante la emisión de las licencias correspondientes, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros y las reglas generales de

circulación, de estacionamiento, de seguridad, las conductas que se considerarán infracciones y las sanciones correspondientes, los medios de defensa con que cuenten los gobernados contra los actos de las autoridades de tránsito y el procedimiento al que debe sujetarse, las facultades de las autoridades estatales de tránsito, etcétera.

• Por su parte, compete a los Ayuntamientos la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio dentro de su ámbito de jurisdicción a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, lo que significa la regulación del sentido de la circulación en las avenidas y calles, el horario para la prestación de los servicios administrativos, la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, las señales y dispositivos para el control de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio, los medios de defensa contra actos de autoridades municipales y el procedimiento relativo, entre otras.

36. **Controversia constitucional 19/2008.**[24] En dicho asunto, el Ayuntamiento de Zacatepec, Morelos, demandó de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad, la Ley de Transporte del Estado de Morelos al estimar que se violan en su perjuicio las garantías contenidas en los artículos 14, 16 y 115, fracción V, incisos a), b), g) y h), de la Constitución Federal porque a su parecer mediante tal acto se obstaculiza la realización de las facultades que le corresponden.

37. En la ejecutoria correspondiente, el Pleno de este Alto Tribunal expuso, en lo que interesa, lo siguiente:

• En algunos precedentes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha abordado el tema relativo al transporte público de pasajeros y a la distribución constitucional de competencias entre Federación, Estados y Municipios, como en la controversia constitucional 2/1998, en la que se distinguió entre los conceptos de "tránsito" y "transporte".

[24] Resuelta en sesión de once de enero de dos mil once.

• En el caso analizado en esa ocasión, se resaltó que la Ley de Transporte del Estado contempla la participación de los Municipios en lo relativo a la formulación de los programas de transporte público de pasajeros y se enfatizó que, en términos de la Constitución Federal, **el Municipio debe poder "intervenir" tanto en la "formulación" como en la "aplicación" de los programas de transporte público de pasajeros en lo que afecte o se relacione con su ámbito territorial.**

• No obstante lo anterior, se advirtió que el contenido de la norma impugnada deja claro que las decisiones importantes sobre las cuestiones de transporte público de pasajeros que se aplicaran en el Municipio, las pueden tomar en exclusiva las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal y este hecho no viene compensado por la previsión de la intervención de los Municipios en otros artículos porque la ley no establece en modo alguno los alcances que tienen las opiniones, propuestas, estudios y discusiones de los Ayuntamientos, ni impone obligación alguna a las autoridades competentes estatales en cuanto al tipo de consideración que debe darles; es decir, **la ley cuestionada bloquea su intervención efectiva en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito territorial** porque las facultades que se le confieren al Municipio **están vertidas en términos que permiten reducirlas en concesiones graciosas del Ejecutivo Estatal,** sin garantía de que será de algún modo relevante la voz de autoridades municipales que pueden tener una visión distinta acerca del tipo de programas de transporte que resultan más deseables atendiendo a su perspectiva política y su entendimiento de las necesidades de los habitantes que se verán afectados por ellos.

• Así, bajo una interpretación conforme se estimó que algunos de los preceptos de la ley impugnada son constitucionales siempre que las atribuciones municipales sean entendidos de la manera más robusta posible, en lo que concierne a la participación del Municipio.

• En otra parte se estimó infundado lo expresado por el Municipio actor en cuanto a que los artículos 27 y 29 de la ley impugnada son inconstitucionales. Tal afirmación se estimó incorrecta, porque esos preceptos tienen por objeto la regulación de diferentes aspectos del transporte público de *carga* y del trans-

porte *privado*, es decir, de materias distintas a la competencia sobre servicio de transporte público de pasajeros que el actor toma como base para sus impugnaciones.

• En otra línea argumentativa, la parte actora expresó que ciertas porciones normativas de la ley impugnada son inconstitucionales por facultar al director general de transporte para aspectos como la fijación de los itinerarios, tarifas, horarios, sitios, terminales, bases o cualquier otro asunto inherente al transporte público, de conformidad con lo que disponga el reglamento, lo que a su parecer es violatorio del artículo 115, fracción V, incisos a), d), f) y h), de la Constitución Federal porque no se permite al Municipio tomar decisiones sobre el servicio público de transporte. Estos argumentos se estimaron infundados, porque el hecho de que la ley de transporte llame reiteradamente al auxilio del reglamento no significa que desaparezcan las facultades municipales que pueden estar llamadas a influir respecto del mismo tipo de decisiones que regulan la ley y el reglamento en materia de transporte, de modo que el hecho de que la ley identifique a unas determinadas autoridades como las facultadas para tomar ciertas decisiones o realizar ciertas actividades en materia de transporte no elimina la necesidad de obtener el consentimiento del Municipio competente para emitir autorizaciones municipales en otras materias: aprobación del uso de suelo en su territorio, permisos de construcción.

• Cabe precisar que en dicha controversia se declaró la invalidez de algunas normas de la ley impugnada en temas relacionados con el **acceso al Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio Público de Transporte.**

38. La ejecutoria sintetizada dio lugar a la emisión del criterio que enseguida se transcribe:

"TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS. AUNQUE EL TITULAR DE LA COMPETENCIA SOBRE LA MATERIA ES EL ESTADO, EL MUNICIPIO DEBE GOZAR DE UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS RELATIVOS EN LO CONCERNIENTE A SU ÁMBITO TERRITORIAL. El artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades al Municipio para intervenir en

la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial. A diferencia de la materia de tránsito –que es competencia de los Municipios, circunscrita sólo respecto de ciertas normas estatales de carácter general y básico–, la de transporte es de titularidad estatal; sin embargo, la atribución constitucional al Municipio de facultades de participación efectiva en la formulación de programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito de jurisdicción, implica que la ley no puede prever y regular dicha participación municipal en los términos que desee; esto es, las disposiciones estatales que ubiquen a los Municipios en un plano normativo meramente auxiliar, con facultades como las de 'emitir opinión', 'estudiar y discutir problemas de transporte público' o 'coadyuvar en la formulación de programas y convenios', sin contemplar el alcance que esas opiniones, propuestas o estudios municipales deben tener, no aseguran la efectividad de su intervención ni una capacidad de incidencia real en el proceso de toma y aplicación de decisiones. De ahí que aunque el titular de la competencia en materia de transporte es el Estado, el Municipio debe gozar de una participación efectiva en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros en lo concerniente a su ámbito territorial."[25]

39. **Controversia constitucional 309/2017.**[26] En esa ocasión, el Gobierno del Estado de Colima demandó la invalidez de los diversos artículos del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, aprobado mediante acuerdo que se publicó en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en el suplemento número 1 de la edición correspondiente al treinta de septiembre de dos mil diecisiete, al estimar que el Municipio en comento invadió las facultades constitucionales del Estado por haber regulado cuestiones de transporte público en el referido reglamento.

40. Al analizar la problemática planteada, el Pleno de este Alto Tribunal reiteró que existe una clara distinción entre las materias de tránsito y transporte público, de tal manera que la facultad municipal establecida en el artículo 115,

[25] Registro digital: 160726, Pleno, Décima Época, Tesis: P./J. 39/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 308.
[26] Resuelta el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve.

fracción III, inciso h), de la Constitución Federal **sobre tránsito no incorpora a la de transporte,** pues de conformidad con el inciso h), fracción V, del artículo 115 constitucional, **la intervención del Municipio radica exclusivamente en la "formulación" y "aplicación" de los programas de transporte público de pasajeros en lo que le afecte o se relacione con su ámbito territorial,** lo cual implica que cuando dicho precepto dispone que los Municipios estarán facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público, se advierte que aquél tomará parte, en la medida que se afecte su ámbito territorial, en actividades o funciones tendentes de control para integrar en términos claros y precisos una proposición relativa al transporte público de pasajeros y poner en práctica los programas en su Municipio y obtener con ello un determinado efecto, siempre sujeto a lo que dispongan las leyes, ya sean federales o locales.

41. Así, se concluyó que en cuanto al contenido material de los programas de transporte público de pasajeros, los mismos tendrían como finalidad establecer políticas públicas inherentes al propio transporte, entre las que se encontraban garantizar la seguridad de usuarios, los derechos de los permisionarios y concesionarios, expedir licencias; determinar la oferta y demanda del servicio, lo cual conlleva facultades para la creación, redistribución, modificación y adecuación de rutas; crear subprogramas, conforme a las necesidades del servicio, que en las grandes urbes usualmente son de tipo metropolitano y que también **la formulación de programas puede incluir el fomento de servicios alternativos de transporte, tales como sistemas de transporte eléctrico, fomentar el apoyo a grupos vulnerables, tales como adultos mayores, niños o discapacitados, entre otras funciones.**

42. A partir de lo anterior **se reiteró que los Municipios carecen de la atribución constitucional para prestar el servicio de transporte público de pasajeros,** ya que éste consiste en un servicio cuya actividad radica en llevar personas de un punto a otro como servicio público.

43. **Controversia constitucional 342/2019.**[27] En dicha controversia, el Poder Ejecutivo del Estado de Colima impugnó algunas normas del Reglamento

[27] Resuelta en sesión de veinticinco de marzo de dos mil veintiuno.

de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, así como los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala, emitidos con base en la adición hecha al artículo 18 Bis del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, por lo que **la litis de ese asunto se constriñó a resolver si el Municipio tiene o no facultades para regular o normar el transporte y, por ende, prestar dicho servicio de forma directa, o bien, si se trata de una atribución del Estado.**

44. En la correspondiente ejecutoria, este Tribunal Pleno concluyó que las normas impugnadas **no estaban acotadas a la materia de tránsito, sino que en realidad regulaban aspectos relacionados con el transporte público alternativo de moto-taxis, por lo que a partir de ello se concluyó su inconstitucionalidad sobre la base de que, con la emisión de esa normativa, el Municipio demandado invadió la esfera de competencias prevista para dicha entidad federativa.**

45. Con base en los precedentes indicados es posible establecer las premisas que a continuación se enuncian:

• **Competencias municipales.** Conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, a los Municipios corresponde, entre otras materias, el servicio público de tránsito, para lo cual observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales y de resultar necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa, se encargue temporalmente de algunos de esos servicios, o bien, sean prestados en forma coordinada tanto por el Estado como por el Municipio.

Asimismo, constitucionalmente a los Municipios corresponde formular, aprobar y administrar la seguridad vial e intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial.

• **Competencia residual para los Estados.** Por cuanto hace al servicio de transporte público, no existe disposición constitucional en la que dicha materia sea asignada expresamente a un determinado nivel de gobierno (federal, local

o municipal), por lo que la misma queda sujeta al sistema constitucional de asignación de competencias, del cual deriva la denominada competencia residual que implica la competencia de los Estados en todas las materias que no estén expresamente asignadas a las autoridades federales, así como a los Municipios y que no estén prohibidas o restringidas constitucionalmente para las entidades federativas.

Así, dado que del Texto Constitucional no se desprende que la materia de transporte público esté expresamente reservada para la Federación ni para los Municipios, así como tampoco que se trata de una materia prohibida para los Estados, se sigue que corresponde a las entidades federativas la regulación y competencia en dicha materia y sólo es posible que dicha competencia sea de la atribución del Ayuntamiento si la Legislatura Local así lo determina.

• **Distinción entre tránsito y transporte público.** Existen diferencias entre los servicios de tránsito y de transporte de personas, pues mientras el primero es una actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y poder circular por ella con fluidez como peatón, como conductor o como pasajero, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, de animales y de vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; el servicio de transporte público es una actividad consistente en llevar personas o cosas de un punto a otro y se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y, en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga. Así, el servicio de tránsito es *uti universi* (dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública), y se presta de manera constante, en tanto que el de transporte es *uti singuli* (dirigido a usuarios en particular) y puede ser tanto de gestión pública como privada.[28]

La materia de tránsito debe ser regulada en los tres niveles de gobierno, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, pues la competencia cons-

[28] "TRÁNSITO Y TRANSPORTE. DIFERENCIA ENTRE ESOS CONCEPTOS ENTENDIDOS COMO MATERIAS COMPETENCIALES.". (Registro digital: 160727, Pleno, Décima Época, P./J. 46/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 307).

titucional en esa materia conferida al Municipio no implica que también a ellos corresponde dictar las normas generales de regulación de tal servicio, ya que se trata de una facultad diversa, a saber, la facultad legislativa que corresponde a los Congresos Locales y a los Municipios la reglamentación en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, sujetos a las leyes estatales.

En materia de tránsito corresponde a la Legislatura Estatal emitir las normas que regulen la prestación del servicio público de tránsito a fin de darle uniformidad en todo el Estado, lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, los requerimientos que los vehículos deben cumplir para su circulación, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros, las autorizaciones para conducir los diferentes tipos de vehículos mediante la emisión de las licencias correspondientes, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros y las reglas generales de circulación, de estacionamiento, de seguridad, las conductas que se considerarán infracciones y las sanciones correspondientes, los medios de defensa con que cuenten los gobernados contra los actos de las autoridades de tránsito y el procedimiento al que deben sujetarse, las facultades de las autoridades estatales de tránsito, etcétera, mientras que compete a los Ayuntamientos la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio dentro de su ámbito de jurisdicción a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, es decir, la regulación del sentido de la circulación en las avenidas y calles, el horario para la prestación de los servicios administrativos, la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, las señales y dispositivos para el control de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio, los medios de defensa contra actos de autoridades municipales y el procedimiento relativo, entre otras.

La intervención del Municipio en materia de transporte público radica exclusivamente en la "formulación" y "aplicación" de los programas de transporte público de pasajeros en lo que le afecte o se relacionen con su ámbito territorial, lo cual implica que los Municipios están facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público en la medida que se afecte su ámbito territorial y que también la formulación de programas puede incluir el fomento de servicios alternativos de transporte, tales como sistemas

de transporte eléctrico, fomentar el apoyo a grupos vulnerables, tales como adultos mayores, niños o discapacitados, entre otras funciones; sin embargo, los Municipios carecen de la atribución constitucional para prestar el servicio transporte público de pasajeros.

Así, cuando una norma emitida por el Municipio (en materia de tránsito) en realidad regula aspectos relacionados con el transporte público (como sería el permitir ese servicio en vehículos denominados moto-taxis), esa regulación invade la esfera de competencias de la respectiva entidad federativa.

46. Pues bien, en el caso, debe indicarse que el sistema constitucional de competencias entre las autoridades de los niveles federal, estatal y municipal previsto en los numerales 73, 115, 117, 118 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque ha tenido algunos cambios en su redacción y contenido, lo cierto es que los mismos no han afectado la regla de competencia residual, por lo que las entidades federativas cuentan con competencia en las asignaturas que no estén expresamente reservadas a las autoridades federales o municipales, así como en todo aquello que no les esté expresamente prohibido.

47. Al efecto, si bien los artículos 73, 115 y 118 constitucionales han sido objeto de algunas reformas, también lo es que las mismas no han alterado o modificado lo relativo a la competencia constitucional otorgada a los Municipios en materia de tránsito ni tampoco han otorgado expresamente la potestad de regular y prestar el servicio de transporte público en favor de la Federación o de los Municipios, y mucho menos esa asignatura está dentro de las prohibidas para las entidades federativas o de aquellas que requieran una autorización para su ejercicio; por ende, se reitera que conforme al sistema constitucional de competencias, al Municipio corresponde la prestación del servicio de tránsito, así como intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial, en tanto que a las entidades federativas compete lo concerniente al transporte público (al tratarse de una materia asignada por competencia residual).

48. Ya se ha establecido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que las materias de transporte público y tránsito son diferentes, pues mientras

lo relativo al tránsito se presta de manera constante por el ente público y está dirigido a los usuarios en general, es decir, al colectivo social, el de transporte público puede ser gestionado en forma pública o privada y se presta a usuarios en particular, en donde puede estar la regulación aplicable al transporte de pasajeros y de carga.

49. Asimismo, se ha establecido que la materia de tránsito debe ser regulada en los tres niveles de gobierno, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, en la cual compete a los Ayuntamientos la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio dentro de su ámbito de jurisdicción a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, es decir, la regulación del sentido de la circulación en las avenidas y calles, el horario para la prestación de los servicios administrativos, la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, las señales y dispositivos para el control de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio, los medios de defensa contra actos de autoridades municipales y el procedimiento relativo, entre otras.

50. Por su parte, en el marco normativo del Estado de Colima encontramos en la Constitución Política de esa entidad las disposiciones siguientes:

"Artículo 2o.

"Toda persona tiene derecho:

"I. ...

(Reformada, P.O. 18 de mayo de 2019)
XIII. A acceder a un transporte público de calidad, digno y eficiente el Estado proveerá lo necesario para garantizar dicho acceso; y ..."

"Artículo 33

"El Congreso del Estado tiene facultad para:

"I. ...

"II. Legislar sobre todo los ramos de la administración o gobierno interiores que sean de la competencia del Estado, conforme a la Constitución Federal;

III. ...

"...

(Reformada, P.O. 17 de noviembre de 2018)
"XVI. Expedir todas las Leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, las enunciadas en los artículos siguientes, y todas las demás que le concedan la Constitución Federal y la Constitución del Estado."

"Artículo 58

"Son facultades y obligaciones de la gobernadora o gobernador:

(Reformada, P.O. 27 de diciembre de 2017)
"I. ...

"II. ...

(Reformada, P.O. 27 de diciembre de 2017)
"III. Promulgar, publicar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y los decretos, haciendo uso, en su caso, de todas las facultades que le concede esta Constitución; ..."

"Artículo 90

"El Estado de Colima adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y tiene al Municipio Libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, conforme a las siguientes bases:

(Reformado [N. de este párrafo], P.O. 3 de agosto de 2019)
"I. ...

"II. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y los servicios públicos siguientes:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

"b) Alumbrado público;

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

"d) Mercados y centrales de abasto;

"e) Panteones;

"f) Rastro;

"g) Calles, parques y jardines, y su equipamiento;

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Federal, policía preventiva municipal y tránsito; e

"i) Los demás que el Congreso determine, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, y su capacidad administrativa y financiera.

"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 las que deriven de esta Constitución.

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus cabildos, 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 uno o más Municipios con otro u otros de los demás Estados, deberán contar con la aprobación del Congreso.

"Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el gobierno del Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguna función o servicio municipal, o bien, se ejerza o preste coordinadamente entre aquél y el propio Municipio;

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor y, en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca el Congreso sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división y consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios, previo acuerdo de sus cabildos, podrán celebrar convenios con el Gobierno del Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso; y

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Por ningún medio se podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, del Gobierno del Estado y los Municipios, salvo que sean utilizados por entidades paraestatales, paramunicipales o por particulares, bajo cualquier título, con fines administrativos o propósitos distintos a su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso las tasas, cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo

y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"El Congreso aprobará las Leyes de Ingresos de los Municipios y revisará y fiscalizará sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con bases en sus ingresos disponibles.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien éstos autoricen conforme a la ley;

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

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y los 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 en el Estado se elaboren proyectos de desarrollo regional, se deberá 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 reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

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

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

"En lo conducente y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, los Municipios expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarios;

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorio de dos o más Municipios, tanto del Estado como de las entidades federativas colindantes, 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 las leyes de la materia;

"VII. La policía preventiva municipal estará bajo el mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente, pero acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendrá el mando de la fuerza pública en los Municipios donde resida habitual o transitoriamente.

"Los presidentes municipales quedan obligados a prestar, previa solicitud de las autoridades electorales, el auxilio de la fuerza pública y los apoyos que requieran para la preservación del orden público en los procesos electorales;

"VIII. Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por la ley que expida el Congreso, con base en lo dispuesto por el artículo 123 Apartado B, de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias;

"IX. Los Municipios podrán convenir con el Gobierno del Estado asumir la prestación de los servicios o el ejercicio de las funciones a las que se refiere el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Federal."

51. Como puede apreciarse, a nivel local, el artículo 90, fracción III, de la Constitución del Estado de Colima establece cuáles son los servicios públicos a cargo del Municipio, siendo que entre los ahí previstos **no está contemplado**

**que los Municipios tengan dentro de sus facultades la prestación del servicio de transporte público,** pues lo que está asignado a los Municipios es la materia de tránsito, respecto de la cual el artículo 91 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima[29] dispone cuáles son los servicios que en esa materia corresponden al Municipio y, entre ellos, **no se encuentra la posibilidad de regular aspectos relacionados con el transporte público de personas,** pues conforme al artículo 13, numeral 1, fracción XCVI, y 16, numeral 1, de la Ley de

[29] "**Artículo 91.** Los servicios de tránsito que le corresponden al Municipio son los siguientes:
"I. Realizar las medidas y acciones correspondientes en todo lo relativo al tránsito de vehículos en las vías públicas de la demarcación municipal, en las que se podrán utilizar elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y la tecnología; así como sus aspectos correlativos;
"II. Instaurar los mecanismos adecuados para prevenir, controlar y combatir la contaminación ambiental originada por la emisión de humos, gases y ruidos provenientes de la circulación de vehículos automotores, así como promover la concientización de los habitantes en lo correspondiente a estas materias;
"III. La orientación, sensibilización, participación y colaboración con la población en general, para el cumplimiento de las medidas de seguridad vial, tendientes a la prevención de accidentes viales, evitando la comisión de infracciones;
"IV. Cuidar de la seguridad y respeto de las personas con discapacidad, del peatón y de las personas que se desplazan en unidades de propulsión humana en las vías públicas, dándoles siempre preferencia sobre los vehículos;
"V. Proteger y auxiliar a las personas, particularmente cuando sufran accidentes en las vías públicas;
"VI. Coadyuvar con otras autoridades en la conservación del orden público y la tranquilidad de la comunidad;
"VII. Cuidar que se cumplan y apliquen las disposiciones de la ley y sus reglamentos en materia de tránsito y vialidad, así como informar y orientar a quienes transiten en las vías públicas;
"VIII. Tomar conocimiento de las infracciones que cometan los conductores de los vehículos y prestadores del servicio público y, en su caso, levantar o hacer constar dichas infracciones, para los efectos de determinar y aplicar la sanción correspondiente, atendiendo las circunstancias de tiempo, modo y lugar.
(Reformado, P.O. 10 de enero de 2015) (F. de E., P.O. 31 de enero de 2015)
"Las infracciones en materia de tránsito podrán ser conocidas por los elementos de tránsito municipal a través de equipos o sistemas tecnológicos y gestionarse con el uso de medios electrónicos, los cuales deberán funcionar bajo los principios de neutralidad tecnológica, equivalencia funcional, autenticidad, conservación, confidencialidad e integridad.
(Adicionado, P.O. 10 de enero de 2015) (F. de E., P.O. 31 de enero de 2015)
"En ningún caso los elementos de tránsito deberán llevar a cabo la retención de licencias o permisos para conducir, placas y tarjetas de circulación, placas y tarjetas de circulación provisionales o cualquier documento de identificación vehicular que prevé la Ley del Transporte y de la Seguridad Vial; y
"IX. Las demás que les sean señaladas por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por esta ley y los reglamentos en materia de tránsito y seguridad vial.
"La actuación de los elementos de tránsito, se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez."

Movilidad Sustentable del Estado de Colima,[30] **la regulación, coordinación, conducción y vigilancia del servicio de transporte en la entidad federativa corresponden al Poder Ejecutivo Local.**

52. En efecto, en la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima encontramos diversas disposiciones de las cuales se obtienen las premisas siguientes:

• La prestación del servicio de transporte de personas y bienes es de utilidad pública y se realiza a través de empresas de participación estatal u organismos descentralizados, o bien, por conducto de personas físicas o morales, mediante concesiones, permisos o autorizaciones.[31]

• Tanto la administración pública estatal como las municipales deben sujetarse a todas las disposiciones de esa ley, sus reglamentos y demás ordenamientos aplicables.[32]

• **Las concesiones para la prestación del servicio de transporte público** a personas físicas o morales **las otorga el Ejecutivo del Estado.**[33]

• Corresponde a **la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado, vigilar y garantizar que los servicios a cargo de concesionarios y permisionarios se lleven a cabo en condiciones de higiene, seguridad, calidad y**

[30] "**Artículo 13.** Glosario
"1. Para los efectos de esta ley se entenderá por:
"...
"XCVI. Servicio de Transporte Público: A la actividad a través de la cual, el Ejecutivo del Estado, satisface las necesidades de transporte de pasajeros o carga en todas sus modalidades, por si, o a través de entidades, mediante el otorgamiento de concesiones o permisos en los casos que establece la presente ley y que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida a persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios; ..."
"**Artículo 16.** Atribuciones del Ejecutivo del Estado
"1. Es facultad originaria del Ejecutivo del Estado regular, coordinar, conducir y vigilar la política y el servicio de movilidad y de transporte en el Estado. ..."
[31] "Artículo 1, punto 2."
[32] "Artículo 9, punto 1."
[33] "Artículos 13, fracciones XXV, XCVI, CVIII, 16, punto 2, fracción IV, 267, punto 1, 270, punto 1, 286, punto 1."

**eficiencia,** así como ordenar la suspensión temporal o total del servicio cuando no reúna las condiciones aplicables.[34]

• Los servicios de transporte se clasifican en (1) no motorizados; (2) **transporte público** y (3) transporte privado.[35]

• El **transporte público es el realizado para satisfacer la demanda de los usuarios en forma uniforme, regular y permanente en las vías públicas de comunicación terrestre del Estado y los Municipios, mediante la utilización de vehículos adecuados para cada tipo de servicio** y en el que los usuarios pagan como contraprestación, una cantidad en numerario mediante moneda de curso legal o tarjeta de prepago.[36]

• El transporte público se divide en (1) **servicio colectivo;** (2) **servicio individual motorizado;** (3) servicio individual no motorizado; (4) servicio especial y (5) servicio de carga.[37]

• El servicio de transporte público colectivo es el destinado a transportar personas mediante el uso de vehículos que se consideren adecuados para el tipo de servicio definidos a través de los estudios correspondientes, por su capacidad y características para realizar este servicio dentro de la jurisdicción territorial, con apego a los itinerarios, rutas, horarios, frecuencias, tarifas y terminales, en atención a las modalidades autorizadas.[38]

• El servicio de transporte público individual motorizado se presta en automóviles o vehículos con capacidad de hasta siete personas (incluyendo al conductor), y se caracteriza por no estar sujeto a itinerarios, rutas, frecuencias, u horarios fijos, sino únicamente a las condiciones que señale la concesión respectiva y se divide en (1) taxi; (2) taxi mixto; (3) taxi estándar; (4) taxi ejecutivo público y (5) taxi ecológico.[39]

[34] "Artículos 17, punto 1, fracciones XXXII y XXXIII, y 159, punto 2."
[35] "Artículo 117."
[36] "Artículo 119, punto 1."
[37] "Artículo 119, punto 2."
[38] "Artículo 120."
[39] "Artículo 121."

• Existen diversos tipos de concesiones.[40]

• Las modalidades de servicio público que requieren concesiones, contratos de operación y/o permisos son: (1) colectivo urbano; (2) **individual motorizado;** (3) individual no motorizado; (4) especial; y (5) carga.[41]

• Las concesiones pueden otorgarse en forma individual o por convocatoria pública.[42]

• Los concesionarios de todas las modalidades de servicio de transporte público deben revisar las unidades vehiculares y cumplir con los requisitos para la renovación y revalidación anual.[43]

• El otorgamiento de concesiones impone ciertas limitantes a los sujetos beneficiarios de ellas.[44]

• El Ejecutivo del Estado puede modificar las concesiones otorgadas en ciertos casos y conforme a las reglas legalmente previstas.[45]

• Cuando los propietarios de los vehículos no cumplan con las disposiciones previstas en la ley o su reglamento, podrá ordenarse su retiro de la circulación.[46]

53. Lo expuesto conduce a estimar infundado el primero de los conceptos de invalidez propuesto; ello porque –se insiste– el acuerdo impugnado tiene por objeto realizar operativos en las vialidades, carreteras y autopistas de jurisdicción estatal y municipal, a efecto de identificar y asegurar cautelarmente todo aquel vehículo en el cual se preste el servicio público de transporte de pasajeros

[40] "Artículos 268 y 271."
[41] "Artículo 270, punto 2."
[42] "Artículo 286, punto 1."
[43] "Artículo 296."
[44] "Artículo 298."
[45] "Artículos 299 y 300."
[46] "Artículo 155."

(como son los moto-taxis o cualquier otro motorizado o no motorizado) que no esté autorizado en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento; es decir, claramente se trata de una norma cuyo contenido está relacionado directamente con la materia de transporte de personas y no así propiamente con la de tránsito; ello, porque se busca evitar que vehículos no autorizados en términos de la normativa aplicable sean utilizados para movilizar personas de un lugar a otro, poniendo en riesgo la integridad y seguridad de los pasajeros y de terceros.

54. Al respecto, si bien la normativa del Estado de Colima reconoce que corresponde a los Municipios lo atinente a la materia de tránsito, lo cierto es que la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima establece las facultades específicas que en esa asignatura corresponden a los Municipios, entre las cuales no se contempla potestad alguna relacionada con la autorización de medios para el transporte público de personas.

55. Además, toda vez que a nivel constitucional **no está reservado para la Federación o los Municipios la materia de transporte público, debe entenderse que tal materia corresponde a las entidades federativas** (como consecuencia del sistema de competencias residuales); siendo que en la normativa del Estado de Colima tampoco se asigna dicha materia a los Municipios y, por el contrario, en la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima se establece, en lo que interesa, que para la prestación del servicio de transporte público se requiere contar con concesiones, las cuales son otorgadas por el Ejecutivo de esa entidad, a quien igualmente se le asignan (por conducto de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado) las funciones de vigilancia de los servicios a cargo de concesionarios y permisionarios, así como la posibilidad de revocar o modificar las concesiones en materia de transporte público.

56. Esto es, resulta claro que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Colima constitucional y legalmente cuenta con atribuciones para ordenar a la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado la realización de operativos cuya finalidad sea identificar y asegurar cautelarmente todo aquel vehículo en el cual se preste el servicio público de transporte de pasajeros que no esté autorizado en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento; ello porque **las concesiones para prestar el servicio de transporte público son otorga-**

**das exclusivamente por el Ejecutivo de esa entidad** atendiendo a las características del servicio a prestar y del vehículo en que se realizará el servicio, por lo cual, en concordancia con esas atribuciones, el Ejecutivo del Estado puede adoptar las medidas que resulten viables (como el aseguramiento cautelar) para evitar que vehículos que no cumplan con las condiciones técnicas y de seguridad necesarias para transportar personas operen y presten el servicio de transporte público.

57. A partir de lo anterior resulta irrelevante el hecho de que –como lo afirma la parte actora– el acuerdo impugnado se haya emitido a consecuencia de que el legislador local no atendió a la iniciativa de ley presentada por el propio Ejecutivo Local en la cual se buscaba prohibir el transporte público de pasajeros en motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros; ello porque al corresponder a las autoridades estatales lo relacionado con la regulación del transporte público en el Estado de Colima (entre lo cual se encuentra lo relacionado con los medios para la prestación de ese servicio, sus modalidades, requisitos, así como la imposición de las sanciones y medidas necesarias ante el incumplimiento de la normativa en esa materia), entonces basta que el gobernador del Estado tenga atribuciones para otorgar concesiones para prestar el servicio de transporte público, así como para vigilar (por conducto de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado) el cumplimiento de lo previsto en la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima y su reglamento.

58. Apoya lo anterior el hecho de que legalmente se dispone que "*los vehículos que no reúnan los requisitos exigidos por esta ley o su reglamento, serán retirados de la circulación*";[47] por lo que si una motocicleta fue adaptada para poder transportar pasajeros y se destina al servicio de transporte público de personas (ya sea en forma individual o colectiva) sin contar con una concesión otorgada por la autoridad estatal, claramente estará incumpliendo lo

[47] "**Artículo 155.** Sanciones para los propietarios de vehículos que no reúnan los requisitos exigidos por esta ley y sus reglamentos
"1. Los vehículos que no reúnan los requisitos exigidos por esta ley o su reglamento, serán retirados de la circulación tanto de vehículos, peatones y ciclistas en los espacios exclusivos para los mismos; así como los que constituyan peligro para los conductores, pasajeros o peatones, los que dañen vías públicas o contaminen el medio ambiente por emisión de gases y ruidos."

previsto en ese ordenamiento y, en consecuencia, podrá ser retirada de la circulación, tal y como lo dispone el acuerdo que se analiza.

59. En cuanto a lo aducido por el Municipio actor en el sentido de que la normativa estatal aplicable no prohíbe la circulación de moto-taxis como una forma de transporte alternativo y que, ante ello, es viable que los Municipios puedan regularlo, debe decirse que si bien este Pleno desconoce las condiciones en que el Ayuntamiento del Municipio accionante autorizó el funcionamiento de ese medio de transporte alternativo, así como las reglas aplicables, lo cierto es que indudablemente se trata de un **medio motorizado para transportar personas en forma individual o colectiva,** como sucede con el transporte en sus modalidades colectiva o individual motorizado,[48] **se requiere de una concesión otorgada por el Ejecutivo de esa entidad;**[49] lo cual conduce a que conforme al marco local aplicable a la materia de transporte, sólo esa autoridad puede otorgar concesiones para transportar personas en forma individual o colectiva y no así alguna otra, al margen de que se trate de un medio de transporte no previsto en la legislación vigente.

60. Lo anterior, máxime que conforme al principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional, las autoridades (federales, locales y municipales) sólo pueden realizar todo aquello que expresamente les está conferido en una norma y, en el caso, del marco federal y local aplicable a la materia de transporte, no se desprende que los Municipios cuenten con facultades para autorizar la circulación de vehículos para el transporte motorizado de personas siendo que, como se ha expresado, ello no está comprendido en la materia de tránsito que constitucionalmente está consignada para los Municipios, incluso, aunque se trate de un medio "alternativo de transporte" pues al estar destinado a transportar personas en forma individual o colectiva mediante un vehículo automotor, indudablemente se trata de un vehículo de servicio público, el cual re-

[48] Como lo disponen los artículos 119, punto 2, 120 y 121 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima.
[49] En términos de lo previsto en los artículos 13, fracciones XXV, XCVI, CVIII, 16, punto 2, fracción IV, 267, punto 1, 270, punto 1, 286, punto 1, todos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima.

quiere de una concesión expedida por el gobernador del Estado, tal como se prevé en los artículos 135[50] y 393[51] de la ley en comento.

61. En el **segundo concepto de invalidez,** la parte actora expone la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado porque (1) no se establece fundamento alguno del cual se advierta la competencia de los secretarios signantes de ese acto para poder suscribirlo; (2) no existe ni se cita precepto legal alguno que permita la emisión de un acto que permita el aseguramiento de motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros; (3) insiste en la violación de las competencias constitucionalmente previstas a favor de los Municipios en materia de tránsito y (4) los fundamentos utilizados para la emisión de ese acuerdo están destinados a regular los servicios de transporte público y privado, a través de aplicaciones tecnológicas, lo cual es muy diferente a la regulación en materia de moto-taxis adoptada por algunos Municipios.

---

[50] "**Artículo 135.** Vehículos de servicio público
"1. Son aquellos que están destinados al transporte de personas y carga, en sus distintas modalidades, que operan en virtud de concesión y/o permisos otorgados en los términos de la presente ley."
[51] "**Artículo 393.** Aseguramiento cautelar de vehículos, placas, tarjeta de circulación y documentos
"1. Tratándose de los servicios de transporte público y privado por arrendamiento a través de aplicaciones tecnológicas en todas sus modalidades, la secretaría podrá detener, asegurar y en su caso confinar, por sí misma o con el auxilio de la fuerza pública, los vehículos que prestan dichos servicios, y en su caso retirar placas o documentos, en los casos siguientes:
"I. Cuando el vehículo circule sin placas y sin tarjeta de circulación, o sin placas y tarjeta de circulación provisionales, o cuando portando las placas, éstas sean modificadas, alteradas o sustituidas; o se encuentren vencidas;
"II. Por prestar un servicio distinto al autorizado;
"III. Por no tener concesión o permiso para prestar el servicio de transporte en las vías de comunicación estatal o municipales y en las que sean entregadas en administración al Estado, de jurisdicción federal;
"IV. Cuando exista una orden de autoridad competente;
"V. Prestar el servicio de transporte fuera de la ruta o jurisdicción autorizada;
"VI. No acatar el prestador del servicio de transporte los horarios y rutas establecidas por la autoridad correspondiente;
"VII. Cuando el conductor circule bajo los efectos de bebidas embriagantes o cualquier tipo de drogas enervantes o psicotrópicos previstos en la Ley General de Salud;
"VIII. Cuando la unidad que preste el servicio de transporte público se encuentre en mal estado, poniendo en peligro o riesgo la seguridad del usuario y peatones; y
"IX. Por no cumplir el concesionario, permisionario u operador lo establecido en esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales aplicables."

62. Cabe precisar que no será abordado el argumento en el cual se insiste en la inconstitucionalidad por invasión de las facultades constitucionales a favor del Municipio en materia de tránsito, pues ello ya fue analizado y desestimado oportunamente en la presente ejecutoria.

63. En lo atinente a que en el acuerdo impugnado no se establece el fundamento legal del cual se obtenga la competencia de los secretarios signantes de ese acto para poder suscribirlo, debe decirse que si bien en la demanda de la presente controversia fueron señaladas como autoridades demandadas, tanto el secretario general de Gobierno como el secretario de Movilidad y el secretario de Seguridad Pública, todos del Estado de Colima, lo cierto es que en el acuerdo de admisión de la misma, el Ministro instructor únicamente tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Colima, sin que el desechamiento de la demanda respecto de las restantes autoridades ya precisadas hubiera sido impugnado.

64. No obstante, en razón de lo expresado por la actora puede advertirse que lo pretendido es la declaración de invalidez del acuerdo impugnado a partir de demostrar que dicho acto no cumple debidamente con el requisito de fundamentación por no haberse citado en ese acto el precepto normativo[52] con base en el cual participaron tanto el secretario general de Gobierno como el secretario de Movilidad y el secretario de Seguridad Pública, todos del Estado de Colima; sin embargo, dicho planteamiento debe desestimarse en razón de que resulta ajeno a la naturaleza y materia de las controversias constitucionales.

65. En efecto, si bien la controversia constitucional es un medio de control constitucional que permite verificar la regularidad constitucional de actos que pudieran ser contrarios a lo previsto en la Norma Fundamental, también es cierto

[52] A partir de la causa de pedir y en suplencia de la queja, este órgano jurisdiccional advierte que el motivo de impugnación concreto consiste en la omisión de citar el artículo 63 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, el cual establece:
"**Artículo 63.**
"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo deberán ser refrendados con carácter obligatorio por la secretaria o secretario general de Gobierno y por las secretarias o secretarios del ramo a que el asunto corresponda."

que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional.

66. En el caso, el argumento propuesto está enfocado a verificar aspectos de mera legalidad, pues implica analizar si el acuerdo impugnado fue debidamente fundamentado para justificar la participación que en ese acto tuvieron tanto el secretario general de Gobierno como el secretario de Movilidad y el secretario de Seguridad Pública, todos del Estado de Colima, lo cual claramente escapa de los aspectos competenciales inherentes a las controversias constitucionales y, ante ello, no es posible emprender el estudio correspondiente a través de este medio de control constitucional. Al caso resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."[53]

67. Similar situación sucede con el argumento en el cual la parte actora aduce la invalidez del acuerdo impugnado sobre la base de falta de cita e inexistencia del precepto legal en el cual se faculte al gobernador del Estado para ordenar el aseguramiento de motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros; ello, pues claramente lo pretendido es analizar aspectos de mera legalidad del acuerdo materia de la presente impugnación y no así la posible invasión de las competencias municipales.

68. Además, desde una perspectiva amplia y como se ha precisado en la presente resolución, en términos de lo previsto en la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima, para prestar el servicio de transporte público moto-

[53] Registro digital: 2010668, Pleno, Décima Época, materia constitucional, Tesis: P./J. 42/2015 (10a.), Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33.

rizado, se requiere de una concesión otorgada por el Ejecutivo del Estado, mientras que el incumplimiento de la normativa prevista en esa ley, puede dar lugar a sanciones como el retiro de la circulación del vehículo correspondiente, para lo cual el Ejecutivo Estatal se apoya en la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado, en todo lo relativo a la vigilancia y supervisión de los servicios a cargo de concesionarios, lo cual permite concluir la existencia de un marco normativo estatal que faculta a las autoridades precisadas a tomar medidas como las contenidas en el acuerdo impugnado y, por tanto, que su implementación no trastoca las facultades que el Municipio actor tiene en materia de tránsito.

69. En una última línea argumentativa, la parte actora sostiene la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado al referir que los fundamentos utilizados en ese acto están destinados a regular los servicios de transporte público y privado, a través de aplicaciones tecnológicas, lo cual es muy diferente a la regulación en materia de moto-taxis adoptada por algunos Municipios.

70. Lo pretendido con tal planteamiento es analizar la legalidad del acuerdo controvertido para determinar si éste se encuentra debidamente fundado y si el alcance de ese acto –a partir de los preceptos legales en que se apoya– está referido a las motocicletas con chasis adaptado que se utilizan para prestar el servicio de transporte público (individual o colectivo), o bien, a regular el transporte público que se presta mediante aplicaciones tecnológicas; sin embargo, claramente ello no involucra analizar las competencias constitucionales que tiene el Municipio actor en materia de tránsito o transporte, sino sólo verificar la legalidad de ese acto a partir de los fundamentos legales en que se apoya; por tanto, tal argumento no puede ser analizado mediante la presente controversia constitucional al resultar ajeno a la materia de este medio de control constitucional.

71. Por otro lado, la parte actora controvierte los actos que deriven de la ejecución del acuerdo impugnado, puesto que afirma afectarán el derecho al trabajo y la dignidad de quienes ya contaban con licencia para prestar el servicio alternativo de pasajeros en su modalidad de moto-taxis (conforme a la normativa municipal expedida para tal efecto). Afirma que, con motivo del acuerdo impugnado y su ejecución, las personas serán privadas de la remuneración que obte-

nían por ese servicio, una vez que se les aseguren los vehículos utilizados para tal fin. Tal manifestación resulta infundada en la medida en que no está vinculada a un aspecto relacionado con las competencias constitucionalmente asignadas al Municipio actor pues, como puede apreciarse, en realidad está dirigido a demostrar la posible afectación de derechos de quienes prestan el servicio de transporte de personas en su modalidad de moto-taxi en el territorio del Municipio actor. Si bien es cierto que la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno permite la impugnación de violaciones a derechos humanos mediante la controversia constitucional, este Pleno ha determinado que sólo es admisible cuando ese tipo de violaciones estén vinculadas con aspectos competenciales, lo cual no sucede en la especie dado que el reclamo efectuado se relaciona únicamente con derechos de los gobernados, pero sin implicar la afectación del sistema competencial respectivo.

72. No escapa a este Alto Tribunal que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de diciembre de dos mil veinte,[54] se **reformaron** la fracción XXIX-C del artículo 73; el inciso a) de la fracción V y la fracción VI del artículo 115 y el párrafo segundo del apartado C del artículo 122; y se **adicionó** un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Federal; todos ellos en aspectos relacionados con la materia de movilidad y seguridad vial, para quedar como sigue:

"**Artículo 4o. ...**

"**Toda persona tiene derecho a la movilidad** en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad."

"**Artículo 73.** ...

"**I.** ...

[54] La cual entró en vigor el diecinueve de diciembre de dos mil veinte y en la que se otorgó el plazo de ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de esas reformas, al Congreso de la Unión para expedir la Ley General en Materia de Movilidad y Seguridad Vial.

"**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, **así como en materia de movilidad** y seguridad vial; ..."

"**Artículo 115.** ...

"**I.** ...

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

**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en **materia de movilidad** y seguridad vial;

...

**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, incluyendo criterios para la movilidad** y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia."

"**Artículo 122.** ...

"**A.** ...

"**C.** ...

"Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del consejo de desarrollo metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia

de asentamientos humanos; **movilidad** y seguridad vial; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

"..."

73. En cumplimiento de dicho mandato constitucional, el diecisiete de mayo de dos mil veintidós se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, en cuyo artículo 67 se dispusieron las facultades de las entidades federativas, destacando, en lo que interesa, lo previsto en la fracción XI de dicho numeral, la cual señala:

"Artículo 67. De las entidades federativas.

"Corresponde a las entidades federativas:

"I. ...

"XI. **Otorgar licencias y permisos para conducir, en las modalidades de su competencia, para el transporte de pasajeros,** de carga y de uso particular, así como el registro para que los vehículos circulen conforme a las leyes y reglamentos correspondientes bajo los criterios de la presente ley; ..."

74. Por su parte, en el numeral 68 de ese ordenamiento, se establecieron las facultades de los Municipios en la materia.[55]

[55] "Artículo 68. De los Municipios.
"Corresponde a los Municipios las siguientes atribuciones:
"I. Participar en el Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del presente ordenamiento y los lineamientos que establezca el sistema nacional;
"II. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los programas municipales en materia de movilidad y seguridad vial, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional, los programas de la entidad federativa correspondiente y los Convenios de Coordinación Metropolitanos; así como conducir, evaluar y vigilar la política conforme a lo establecido por esta ley, sus principios y jerarquía de la movilidad;
"III. Vigilar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas expedidas por la Federación, en materia de movilidad y seguridad vial;

75. De la interpretación sistemática de lo previsto en los citados preceptos legales se sigue que las entidades federativas son las autoridades competentes

"IV. Participar con las autoridades federales, de las entidades federativas y de otros Municipios en la planeación, regulación, instrumentación e implementación de los Convenios de Coordinación Metropolitanos;
"V. Constituir las instancias locales y de coordinación metropolitana para la implementación de acciones integrales, acciones afirmativas transversales en materia de movilidad, en apego a esta Ley y demás disposiciones legales;
"VI. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, otras entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para la implementación de acciones específicas, obras e inversiones en la materia, así como aquellas que prioricen la movilidad de los grupos en situación de vulnerabilidad;
"VII. Facilitar y participar en los sistemas de movilidad de las entidades federativas, en los términos que establece esta ley, garantizando que las vías proporcionen un nivel de servicio adecuado para todas las personas, considerando su interseccionalidad, sin importar el modo de transporte que utilicen;
"VIII. Desarrollar estrategias, programas y proyectos para la movilidad, fomentando y priorizando el uso del transporte público y los modos no motorizados;
"IX. Asignar, gestionar y administrar recursos para apoyar e implementar acciones y proyectos en materia de movilidad, su infraestructura, servicios auxiliares, operación y capacitación de las personas operadoras, transporte y seguridad vial, promoviendo una mejor utilización de las vías conforme a la jerarquía de la movilidad;
"X. Establecer los mecanismos necesarios para mejorar la seguridad vial, de conformidad con la jerarquía de la movilidad y sus necesidades;
"XI. Realizar estudios para el diseño, modificación y adecuación de las vías en los centros de población, de conformidad con lo establecido en esta ley y las necesidades territoriales;
"XII. Implementar dispositivos para el control del tránsito que deban ser utilizados en los centros de población de su competencia;
"XIII. Establecer la categoría, sentidos de circulación, señalética y demás características de las vías en su territorio;
"XIV. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos para la realización de obras de infraestructura para la movilidad, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas;
"XV. Realizar estudios de impacto de movilidad en el ámbito de su competencia, incluyendo criterios de sustentabilidad, perspectiva de género, entre otros que se consideren relevantes;
"XVI. Autorizar las áreas de transferencia para el transporte en su territorio;
"XVII. Regular el servicio del estacionamiento en vía pública;
"XVIII. Impulsar la accesibilidad e inclusión de personas con discapacidad y personas con movilidad limitada a los servicios públicos de transporte de pasajeros, así como su desplazamiento seguro y efectivo en las vías a través de infraestructura adecuada;
"XIX. Mantener, en el ámbito de sus atribuciones, las vías libres de obstáculos y elementos que impidan, dificulten, generen un riesgo u obstaculicen el tránsito peatonal y vehicular, excepto en aquellos casos debidamente autorizados y respetando la jerarquía de la movilidad;
"XX. Instrumentar programas y campañas de cultura de la movilidad, que fomenten la prevención de los siniestros de tránsito;
"XXI. Implementar programas especiales de seguridad vial en los entornos escolares y puntos de alta afluencia de personas;

para otorgar licencias y permisos para conducir el transporte de pasajeros, lo cual implica que acorde con el sistema previsto en dicha ley general, la regulación correspondiente para otorgar los permisos para el transporte público de personas sigue siendo competencia de los Estados y, por tanto, los gobiernos municipales carecen de atribuciones en materia de transporte público de pasajeros, por lo que resulta correcto que los gobiernos estatales emitan normativa tendente a sancionar la inobservancia de la regulación correspondiente y emitida en ejercicio de su potestad constitucional en una materia asignada (mediante el sistema residual de competencias) a las propias entidades federativas.

76. Finalmente, debe agregarse que la presente resolución es congruente con lo resuelto por esta Suprema Corte en los precedentes oportunamente citados pero, en particular con las ejecutorias correspondientes a las controversias constitucionales 309/2017 y 342/2019, ya que al igual que en el presente asunto, en esas controversias se analizó el marco normativo aplicable para el Estado de Colima y sus Municipios y, en particular, en el segundo de esos asuntos, temas relacionados con el servicio de transporte alternativo, siendo que en ambos asuntos, se concluyó la inconstitucionalidad de la normativa emitida por los Municipios demandados por invadir la esfera competencial de las autoridades estatales en materia de transporte público.

77. En razón de lo expresado, y ante lo infundado de los planteamientos analizados, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la validez del "Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su Reglamento.",emitido el dieciocho de enero de dos mil veintiuno por el Gobernador Constitucional del Estado de Colima y publicado al día siguiente en el Periódico Oficial "El Estado de Colima".

---

"XXII. Prever en su legislación aplicable, que los desarrollos inmobiliarios cuenten con el criterio de calle completa;
"XXIII. En los Municipios insulares, coordinar con las autoridades acciones de movilidad asequible, incluyente, segura y sustentable entre sus Municipios y el territorio continental, y
"XXIV. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley."

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del "Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su Reglamento.", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

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

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

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con la precisión de que se trata de un acto administrativo, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones en la competencia y de que se trata de un acto administrativo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la certeza y precisión de los actos reclamados.

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

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con consideraciones adicionales y Laynez Potisek, respecto del apartado VII, relativo al estudio, consistente en reconocer la validez del "Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su Reglamento.", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ortiz Ahlf y los señores Ministros Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

**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, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de ocho de agosto de dos mil veintidós por gozar de vacaciones, por haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil diecinueve.

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. 42/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE COLIMA SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA CONTESTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO PODER (ARTÍCULOS 60 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 38, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, AMBAS DEL ESTADO DE COLIMA).**

**III. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**IV. TRÁNSITO Y TRANSPORTE. DISTINCIÓN ENTRE AMBOS SERVICIOS PÚBLICOS.**

**V. COMPETENCIA RESIDUAL PARA LOS ESTADOS. SI LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO NO ESTÁ EXPRESAMENTE CONFERIDA A LA FEDERACIÓN NI A LOS MUNICIPIOS, DEBE ENTENDERSE QUE SE ENCUENTRA OTORGADA IMPLÍCITAMENTE A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**VI. TRÁNSITO. BASES DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PARA LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.**

**VII. SERVICIOS DE TRÁNSITO Y DE TRANSPORTE. EL PRIMERO SE PRESTA DE MANERA CONSTANTE POR EL ENTE PÚBLICO Y ESTÁ DIRIGIDO A LOS USUARIOS EN GENERAL, ES DECIR, AL COLECTIVO SOCIAL, MIENTRAS QUE EL SEGUNDO PUEDE SER GESTIONADO EN FORMA PÚBLICA O PRIVADA Y SE PRESTA A USUARIOS EN PARTICULAR.**

**VIII. TRÁNSITO. CORRESPONDE A LA LEGISLATURA LOCAL ESTABLECER EL MARCO HOMOGÉNEO QUE LO REGULE Y A LOS AYUNTAMIENTOS**

**LA REGLAMENTACIÓN DE LAS CUESTIONES ESPECÍFICAS DE SUS MUNICIPIOS.**

**IX. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA REGULACIÓN QUE TIENE POR OBJETO REALIZAR OPERATIVOS EN LAS VIALIDADES, CARRETERAS Y AUTOPISTAS DE JURISDICCIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL, A EFECTO DE IDENTIFICAR Y ASEGURAR CAUTELARMENTE A TODO AQUEL VEHÍCULO EN EL CUAL SE PRESTE EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS QUE NO ESTÉ AUTORIZADO EN LA LEY DE MOVILIDAD LOCAL, INCIDE EXCLUSIVAMENTE EN LA MATERIA DE TRANSPORTE DE PERSONAS Y NO ASÍ EN LA DE TRÁNSITO, POR LO QUE NO INVADE LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO).**

**X. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. TRATÁNDOSE DE UN MEDIO MOTORIZADO PARA TRANSPORTAR PERSONAS EN FORMA INDIVIDUAL O COLECTIVA, COMO SUCEDE CON EL TRANSPORTE EN SUS MODALIDADES COLECTIVA O INDIVIDUAL MOTORIZADO, SE REQUIERE DE UNA CONCESIÓN OTORGADA POR EL EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD, AL MARGEN DE QUE SE TRATE DE UN MEDIO DE TRANSPORTE NO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE (ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO).**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLANTEAMIENTO REFERENTE A CUESTIONES DE FUNDAMENTACIÓN (LEGALIDAD), DEBERÁ DESESTIMARSE YA QUE SI BIEN, LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ES UN**

**MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL QUE PERMITE VERIFICAR LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE ACTOS QUE PUDIERAN SER CONTRARIOS A LO PREVISTO EN LA NORMA FUNDAMENTAL, TAMBIÉN ES CIERTO QUE NO TODA VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL PUEDE ANALIZARSE EN ESTA VÍA (ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO).**

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

**XIII. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA REGULACIÓN ESTATAL QUE TIENE POR OBJETO OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONDUCIR, EN LAS MODALIDADES DE SU COMPETENCIA, PARA EL TRANSPORTE DE PASAJEROS, DE CARGA Y DE USO PARTICULAR, ASÍ COMO EL REGISTRO PARA LA CIRCULACIÓN DE LOS VEHÍCULOS, ES EMITIDA EN EJERCICIO DE SU POTESTAD CONSTITUCIONAL EN UNA MATERIA ASIGNADA, MEDIANTE EL SISTEMA RESIDUAL DE COMPETENCIAS A LAS PROPIAS ENTIDADES FEDERATIVAS (ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO).**

**XIV. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA REGULACIÓN ESTATAL QUE TIENE POR OBJETO OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONDUCIR VEHÍCULOS PARA EL TRANSPORTE DE PASAJEROS, NO INVADE LA ESFERA MUNICIPAL, AL SER ÉSTA COMPETENCIA DE LAS**

**ENTIDADES FEDERATIVAS (ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 20/2021. MUNICIPIO DE COMALA, ESTADO DE COLIMA. 8 DE AGOSTO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

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

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la controversia constitucional 20/2021, promovida por el Municipio de Comala, Estado de Colima.

## I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** El Municipio de Comala, Estado de Colima, por conducto de la síndico municipal, presentó[1] demanda de controversia constitucional contra actos atribuidos al titular del Poder Ejecutivo, al secretario general de Gobierno, al secretario de Movilidad y al secretario de Seguridad Pública, todos del Estado de Colima.

2. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez del "*Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el*

[1] El escrito y sus anexos fueron recibidos a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal el veintidós de febrero de dos mil veintiuno.

*aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento*", emitido el dieciocho de enero de dos mil veintiuno y publicado al día siguiente en el Periódico Oficial "El Estado de Colima".

3. En esencia, a través de los conceptos de invalidez propuestos, la parte actora expone:

• **Primer concepto de invalidez.** El acuerdo impugnado es contrario a lo previsto en el artículo 115, fracción III, inciso h), así como a la fracción V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular en lo relativo a la potestad municipal de regulación en materia de transporte; ello porque tal acto prohíbe el transporte alternativo en la modalidad de mototaxis, con lo cual se invade la esfera competencial constitucionalmente asignada al Municipio en esa materia, lo que repercute, además, en la transgresión de los mandatos previstos en los artículos 14, 16 y 133 del Pacto Federal.

Lo anterior porque constitucionalmente al Municipio le corresponde regular la materia de transporte dentro de su circunscripción territorial, pero mediante la emisión del acuerdo combatido, el Ejecutivo Local violenta tal atribución municipal pues con tal acto se regula la materia cuya competencia es de carácter municipal y se ordena la práctica de operativos en contra de los denominados "mototaxis", siendo que la normativa aplicable no prohíbe la circulación de ese tipo de transporte alternativo, por lo que es viable que los Municipios, en ejercicio de sus potestades, puedan regularlo.

Además, tal acto se emitió como consecuencia de que el legislador local no atendió a la iniciativa de ley presentada por el propio Ejecutivo Local y cuya finalidad era prohibir el transporte público de pasajeros en motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros.

Incluso, el Ejecutivo Local desatiende que previo a la emisión de tal acto, ya existían particulares a quienes se les autorizó el uso de ese tipo de unidades para el servicio público de pasajeros, por lo que a tales sujetos se les afecta el derecho al trabajo y su dignidad humana.

• **Segundo concepto de invalidez.** El acuerdo impugnado es contrario a los artículos 14, 16 y 115, fracción III, inciso h), y fracción V, inciso h), constitucionales, pues en tal acto no se establece fundamento alguno del cual se advierta la competencia de los secretarios que lo signaron para así hacerlo, ni tampoco existe o se cita precepto legal alguno que permita la emisión de un acto que permita el aseguramiento de motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros, por lo que claramente ese actuar no está debidamente fundado.

Además, se insiste que tal acuerdo invade las competencias constitucionales del Municipio en materia de transporte público al prohibir un transporte alternativo y no adecuarse al marco constitucional en esa asignatura.

Al respecto se indica que tal acto se apoya en lo previsto en el artículo 58, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, así como en los artículos 3, 4, 16, 28, fracciones XIV y XXIII, y 35, fracción XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima y 393 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, siendo que, en el mejor de los casos, esa normativa regula los servicios de transporte público y privado, a través de aplicaciones tecnológicas, lo cual es muy diferente a la regulación que en materia de mototaxis fue adoptada por algunos Municipios, por lo que claramente, el acuerdo impugnado no está debidamente fundamentado.

4. **Admisión de la demanda.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente controversia constitucional que fue registrada con el número 20/2021[2] y la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

5. El Ministro instructor admitió a trámite la demanda;[3] únicamente tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Colima,[4] a quien ordenó

[2] Auto de veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno.
[3] Auto de veintiocho de abril de dos mil veintiuno.
[4] Los secretarios de Gobierno, de Movilidad y de Seguridad Pública no se tuvieron como autoridad demandada por ser dependencias subordinadas al propio Ejecutivo Estatal, ello con fundamento en

emplazarlo a juicio para que formulara la contestación y, finalmente, ordenó dar vista a la Consejería Jurídica de Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República para que manifestaran lo que correspondiera a su representación.

6. **Contestaciones a la demanda.** El Poder Ejecutivo del Estado de Colima dio contestación a la demanda,[5] ofreciendo diversas pruebas.

7. Así, en la contestación de la demanda sustancialmente se expresó:

• Contrariamente a lo expresado por la parte actora, el acuerdo combatido no viola lo previsto en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tal acto no invade la competencia constitucionalmente otorgada al Municipio en materia de tránsito, pues dicho acto regula aspectos de transporte público, siendo que se trata de materias claramente diferenciadas.

• La implementación de operativos de seguridad pública para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado, cualquiera que sea su denominación, no está autorizada por la Ley de Movilidad sustentable para el Estado de Colima ni por su Reglamento.

• Además, el acuerdo impugnado deriva de lo previsto en el artículo 58, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, así como de lo establecido en los artículos 3, 4, 16, 17, 28, fracciones XIV, XXII y 35, fracción XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, así como el numeral 393 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima.

8. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento, el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley

la jurisprudencia de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.". (Jurisprudencia P./J. 84/2000, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de dos mil, página 967, registro digital: 191294).

[5] Siete de junio de dos mil veintiuno.

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria), en la que se hizo relación de los autos en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y, en relación con los alegatos, se hizo constar que hasta ese momento no se habían recibido;[6] finalmente, se puso el expediente en estado de resolución.

## II. COMPETENCIA

9. 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 en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[7] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[8] así como con el punto segundo,

[6] El seis de julio de dos mil veintiuno la parte actora presentó escrito en el que manifestó que comparecería a la audiencia; sin embargo, en el acta correspondiente se asentó que la misma se celebró sin la participación de las partes del presente asunto.

[7] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"...
"i) Un Estado y uno de sus Municipios."

[8] Conforme al artículo **quinto transitorio** del decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de julio de dos mil veintiuno; el presente asunto se resolverá conforme a la ley vigente al momento de su inicio:
"**Transitorios**
"...
"**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."
"**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."

fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece[9] (todas esas normas, en su texto vigente hasta el once de marzo de dos mil veintiuno, por corresponder al aplicable al momento de la presentación de la demanda), por tratarse de una controversia constitucional entre un Estado (Colima) y uno de sus Municipios (Comala).

## III. OPORTUNIDAD

10. El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia[10] señala que, tratándose de normas generales, el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

11. En el caso, el Municipio actor impugna el "***Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento*",** con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Colima, la cual sucedió el diecinueve de enero de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover la controversia transcurrió **del veinte de enero al cuatro de marzo de dos mil veintiuno,** debiéndose descontar los días veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de enero, así como seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de febrero, por corresponder a sábados

[9] "**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

[10] "**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 domingos, y el uno y cinco de febrero del mismo año, de conformidad con el Acuerdo General Plenario 18/2013;[11] por lo que si la demanda se presentó de manera electrónica el **veintidós de febrero de dos mil veintiuno,** es clara su oportunidad.

## IV. LEGITIMACIÓN

12. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,[12] el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

13. **Legitimación activa.** En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Esther Negrete Álvarez, en su carácter de síndico del Municipio de Comala, Colima, quien acreditó contar con tal carácter mediante copia certificada del acta de tercera sesión solemne correspondiente al tercer año de ejercicio del cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Comala, celebrada el quince de octubre de dos mil dieciocho. Ahora bien, dicha funcionaria se encuentra legitimada para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio de Comala, del Estado de Colima, de conformidad con lo previsto por el artículo 51, fracciones II y III, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima,[13] conforme al cual corresponde al síndico municipal la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que sea parte.

---

[11] De diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

[12] "**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."

[13] "**Artículo 51.** Las síndicas o síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones: ...
"II. La procuración, defensa, promoción y representación jurídica de los intereses municipales. Los cabildos podrán nombrar apoderados o procuradores especiales cuando así convenga a los intereses del Municipio;
"III. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal."

14. **Legitimación pasiva.** De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria, tendrán el carácter de parte demandada la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.[14] En la presente controversia se reconoció el carácter de parte demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Colima.

15. En su representación compareció Ricardo Antonio Alfaro de Anda, quien se ostentó como consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, cargo que acreditó con copia certificada del nombramiento que le fue expedido por el gobernador constitucional del mismo Estado el veinticinco de febrero de dos mil uno; luego, conforme al artículo 38, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública,[15] corresponde al consejero jurídico representar al Poder Ejecutivo Estatal, por lo que dicha persona se encuentra legitimada para contestar la demanda en representación del Poder demandado.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

16. No se advierte la actualización de causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, por lo que procede el estudio del concepto de invalidez que se plantea.

---

[14] "**Artículo 10 de la ley reglamentaria.** 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."

[15] "**Artículo 38.** A la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado corresponde el estudio, planeación, resolución y despacho de los siguientes asuntos: ...
"**XII.** Representar jurídicamente al gobernador en cualquier juicio o asunto en que éste intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La representación a que se refiere esta fracción comprende la interposición y el desahogo de todo tipo de recursos, pruebas, alegatos y actos que favorezcan los intereses y derechos del representado y del Estado. Esta facultad podrá ser delegada en términos de lo dispuesto por el reglamento interior de la Consejería Jurídica."

## VI. CERTEZA Y PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

17. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria,[16] se procede a precisar en forma concreta los actos que son objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados.

18. En la demanda se solicita la declaración de invalidez del "*Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento*", emitido el dieciocho de enero de dos mil veintiuno y publicado al día siguiente en el Periódico Oficial "El Estado de Colima".

19. Asimismo, de lo expresado en la foja 4 de la demanda se desprende que la parte actora controvierte "*Todas las consecuencias y actos posteriores que deriven del citado acuerdo y de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Colima, como lo son la ejecución material del citado acuerdo, ejecución material que fue realizada el miércoles 29 de enero de 2021, en la localidad de Suchitlán del Municipio de Comala, Colima, al realizarse un operativo en el que fueron detenidos por parte de elementos de la policía estatal acreditable del Estado de Colima ... 05 cinco mototaxis, mismas que se encontraban en circulación siendo detenidos los conductores a quienes se les aseguraron dichos vehículos* ..."; por ende, igualmente se tienen como actos impugnados (en vía de consecuencia del reclamo principal) dichos actos de ejecución.

20. La existencia de esos actos quedó demostrada debido a que, al contestar la demanda, el gobernador del Estado de Colima aceptó la emisión del acuerdo impugnado, aunado a que tal acto fue publicado en el Periódico Oficial

[16] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
(Reformada, D.O.F. 7 de junio de 2021)
"**I.** La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

del Estado de Colima, en el tomo 106, número 05, a fojas 186 y siguientes, del diecinueve de enero de dos mil veintiuno, por lo que su existencia queda claramente demostrada y, por lo que hace a la ejecución precisada se actualiza la presunción de certeza a que se refiere el artículo 30 de la ley reglamentaria, ya que al contestar la demanda dicha autoridad omitió ocuparse puntualmente sobre dicho acto.

## VII. ESTUDIO

21. Según se obtiene de los conceptos de invalidez vertidos por la parte actora, el acuerdo impugnado es inconstitucional porque, desde su perspectiva, tal acto invade las atribuciones que constitucionalmente están asignadas a los Municipios en materia de transporte público y tránsito. Así, para verificar si lo afirmado por la parte accionante es o no fundado, se hace necesario conocer el contenido del acuerdo materia de la presente controversia, el cual dispone:

"PRIMERO. El presente acuerdo tiene por objeto establecer la coordinación interinstitucional de manera temporal para implementar operativos de coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Movilidad, para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento.

"SEGUNDO. Las citadas dependencias, se coordinarán a efecto de establecer las normas, instrumentos y acciones para prevenir los delitos y erradicar la comisión de infracciones administrativas, específicamente en el área de operación del servicio público de transporte, en todas sus modalidades, así como del transporte privado y particular a través del uso de cualquier tipo de vehículo automotor. Para ello podrán realizar, entre otras actividades, de manera conjunta, toda clase de operativos, acciones y estrategias coordinadas en las vialidades, carreteras y autopistas de jurisdicción estatal y municipal, así como todos aquellos trámites y diligencias que se requieran para el cumplimiento del presente acuerdo.

"TERCERO. La actuación de parte de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, consistirá en brindar el apoyo en seguridad perimetral y

de contención de personas, así como brindar protección a los servidores públicos de la Secretaría de Movilidad que intervengan en los operativos que ésta realice, a fin de que puedan ejercer sus funciones sin poner en riesgo su vida o integridad física; todo ello con estricto apego al Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública con la Secretaría de Movilidad, específicamente en los operativos realizados por la Secretaría de Movilidad, en coordinación con las autoridades estatales y federales en el marco legal de sus atribuciones.

"CUARTO. Podrá invitarse a instancias de los tres órdenes de gobierno, para que estén presentes en los operativos, vigilando que las autoridades actúen en el ámbito de sus competencias.

"QUINTO. La actuación de las instituciones se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

"SEXTO. El presente acuerdo deberá publicarse en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima' y enviarse a las dependencias que en el intervienen, para su conocimiento y criterio técnico.

"TRANSITORIO ÚNICO. El presente acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima'."

22. Como puede advertirse, el referido acuerdo fue emitido por el gobernador del Estado de Colima a efecto de ordenar la práctica de operativos en las vialidades, carreteras y autopistas de jurisdicción estatal y municipal, para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado, cualquiera que sea su denominación, y que no esté autorizado en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento; ello al advertir que en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento no está previsto el funcionamiento y prestación del servicio de transporte público de personas mediante motos adaptadas, denominadas

"mototaxis" y que algunos Municipios de esa entidad otorgaron autorizaciones y/o permisos para el funcionamiento y operación de ese tipo de unidades, lo que se estimó pone en riesgo la seguridad de las personas.

23. Como se ha indicado, la parte actora de la presente controversia aduce la inconstitucionalidad de dicho acuerdo al considerar que el mismo invade su ámbito de competencia constitucional ya que la competencia para regular lo relacionado con el servicio de transporte público corresponde a los Municipios, quienes constitucionalmente están facultados en materia de transporte, la cual es indebidamente regulada por la autoridad estatal a través del acuerdo impugnado.

24. Precisado lo anterior, conviene tener el marco constitucional aplicable al presente caso, en particular, lo establecido en la Constitución en cuanto a las competencias asignadas a los Municipios, en donde el artículo 115 constitucional dispone, en lo que interesa:

"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:

(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 6 de junio de 2019)
"I. ...

"II. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)
"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"b) Alumbrado público.

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)
"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"d) Mercados y centrales de abasto.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"e) Panteones.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"f) Rastro.

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)
"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)
"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y **tránsito;** e,

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

(Reformado [N. de E. Adicionado], D.O.F. 23 de diciembre de 1999)
"**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.

(Adicionado, D.O.F. 14 de agosto de 2001)
"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"**c) <u>Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo</u>.**

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o

subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

(Reformado, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

(Adicionado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

(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:

(Reformado, D.O.F. 18 de diciembre de 2020)

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y **seguridad vial;**

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

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

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

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

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

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

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

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

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

(Reformada, D.O.F. 18 de diciembre de 2020)

"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, **incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial,** con apego a las leyes federales de la materia. ..."

25. Del precepto constitucional transcrito se desprende, en lo que interesa, que a los Municipios corresponden, entre otras, las funciones de tránsito [conforme a la base III, inciso h), del artículo 115 constitucional], así como que están facultados para formular y aprobar los planes en materia de movilidad y seguridad vial e intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial [conforme a la base V, incisos a) y h), del propio precepto constitucional].

26. Esto es, la Constitución establece claramente que al Municipio corresponde prestar el servicio de tránsito, así como se le otorga el derecho para la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando se afecte su ámbito territorial; sin embargo, constitucionalmente no se establece expresamente su competencia en materia de transporte público, la cual aduce tener y que estima afectada por el acto impugnado; por ende, a partir de lo expresado por el Municipio actor, la presente controversia constitucional requiere analizar si la materia de tránsito (que expresamente está asignada en la Constitución Federal a la autoridad municipal) es coincidente con la materia de transporte público, pues de esa manera se podrá determinar si el actuar del Ejecutivo del Estado de Colima efectivamente invade las competencias asignadas al Municipio, para lo cual resulta conveniente abordar algunos de los precedentes emitidos por este Alto Tribunal, de conformidad con lo siguiente:

27. **Controversia constitucional 2/1998.**[17] Dicho asunto se refirió a una controversia promovida por el Gobierno del Estado de Oaxaca en contra del Reglamento de Tránsito y Transporte del Municipio de Oaxaca de Juárez, expedido por el Ayuntamiento de ese Municipio, respecto del cual la autoridad estatal adujo que los actos del Municipio invadieron su competencia constitucional, pues al facultar al Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez para otorgar concesiones, autorizaciones o permisos necesarios para el funcionamiento de cualquier tipo de transporte público de pasajeros, de carga o mixtos, se vulneraban los artículos 16, 28 y 115 de la Constitución Federal, ya que dicha facultad no deriva de ninguna ley ordinaria sino que tal atribución estaba reservada por la Ley de Tránsito reformada para el Estado de Oaxaca al titular del Poder Ejecutivo del Estado.

[17] Resuelta el veinte de octubre de mil novecientos noventa y ocho.

28. Asimismo se adujo que el Municipio confundió el significado del servicio público de tránsito con el de transporte, pues el reglamento impugnado se apoyó en lo previsto en el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

29. En la correspondiente resolución, este Tribunal Pleno estimó fundados y suficientes los argumentos expresados por la parte actora (suplidos en sus deficiencias) ya que:

• El Texto Constitucional no establece (ni de sus antecedentes se desprenden) elementos para determinar si existe diferencia entre los conceptos de tránsito y transporte y, en su caso, en qué consisten esas distinciones, lo cual permite inferir que ante el uso en diferentes preceptos de esos dos vocablos, tanto el Constituyente como el Poder Reformador de la Constitución estimaron que se trataba de conceptos distintos al utilizar y que correspondían a su contenido gramatical y a la propia naturaleza de los servicios que dichos vocablos comprenden.

• Al acudir a obras jurídicas que abordan lo relativo al transporte público, el Tribunal Pleno refirió que los servicios públicos de tránsito y de transporte son distintos y que el primero no involucra necesariamente el segundo pues de las características de cada uno se desprende que mientras el de tránsito es *uti universi*, es decir, dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública y constante; el de transporte es *uti singuli*, o sea, dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano, por lo que queda claro que el tránsito y el transporte son cuestiones distintas.

• Se precisó que el servicio de tránsito es "*la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción o un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona*."

• Con respecto al transporte, se destacó que es "*un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto*",[18] el cual es realizado por la administración pública (en forma directa o indirecta), con propósito de satisfacer la necesidad colectiva de trasladar personas o sus bienes de un lugar a otro y cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público.

• Posteriormente se analizó el sistema de distribución de competencias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para los tres niveles de gobierno y que está previsto en los artículos 73, 115, 117, 118 y 124. Al respecto se precisó que de esas normas se obtiene que la Constitución Federal adopta el sistema consistente en enumerar las competencias de los órganos de Gobierno Federales (artículo 73), al señalar las materias en las que puede legislar el Congreso de la Unión, mientras que conforme al numeral 124 constitucional, las facultades que no están expresamente conferidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, por lo que corresponde a las entidades federativas el ejercicio de las facultades que la Ley Fundamental no reservó a entes federales (facultades residuales), mientras que las potestades estatales están limitadas por lo previsto en los artículos 117 y 118, que señalan prohibiciones absolutas respecto del ejercicio de diversas competencias, por una parte, y por otra, algunas más que no puede desempeñar, si no es con el consentimiento del Congreso de la Unión.

• Además, a tal marco constitucional se suma lo prescrito en el artículo 115 constitucional, que ordena la reglamentación necesaria en la Ley Fundamental Local, de diversos principios que garanticen la existencia del Municipio Libre, entre los que se encuentra el ejercicio exclusivo de diversas facultades. Así, los Estados pueden ejercer válidamente las facultades que no estén expresamente conferidas a la Federación, que no tengan prohibiciones o que no se señalen para su ejercicio por los Municipios.

[18] Ibíd., p.119.

• Luego, para determinar la distribución de competencias entre las entidades federativas y los Municipios, es necesario acudir al artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, en el cual se establecen las facultades conferidas a los Municipios de manera absoluta, reservando la posibilidad de que la Legislatura Local les encomiende la prestación de otros servicios públicos.

• Se refirió que el texto de esa porción normativa data de la reforma constitucional al artículo 115, en cuyo proceso legislativo el órgano revisor de la Constitución pretendió fortalecer el ámbito competencial del Municipio; de ahí que las facultades establecidas en la fracción III del artículo 115 constitucional corresponden en primera instancia al Municipio, de que sólo a través de las leyes estatales, cuando así fuere necesario, se podrá establecer el concurso de los Estados en esta materia y, finalmente, se estableció la posibilidad de que la Legislatura Local les encomiende la prestación de otros servicios. La interpretación histórica y teleológica de esa disposición conduce a que los servicios ahí previstos serán prestados por el Municipio, mientras los no contemplados en tal precepto serán prestados por los Municipios sólo cuando la Legislatura Local se los encomienda.

• Esto es, la fracción III del artículo 115 constitucional, establece que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios públicos, el de seguridad pública y tránsito, pero la Constitución Federal no reserva a los Municipios prestar el servicio de transporte público, pues en ninguna parte del artículo en comento se establece que les corresponda prestar dicho servicio público; por ende, es claro que **la materia de transporte no se encuentra reservada por la Constitución Federal a los Municipios** y sólo es posible que dicha competencia sea de la atribución del Ayuntamiento si la Legislatura Local, así lo determina.

• Dicho de otra manera, si la prestación de un servicio público no está expresamente conferida a la Federación por una parte, ni a los Municipios por la otra (no sólo por la Constitución), entonces se entiende que se encuentra implícitamente conferida a las entidades federativas, con fundamento en el artículo 124 constitucional.

• Posteriormente se analizó la normativa constitucional del Estado de Oaxaca, así como la Ley Orgánica Municipal de esa entidad y se encontró que tal marco

jurídico sólo reitera y establece las facultades y atribuciones de los Municipios previstas en el artículo 115 de la Constitución Federal **pero en forma alguna los faculta para prestar el servicio público de transporte,** por lo que tampoco por la vía de facultades legales se surte la competencia del Ayuntamiento en esta materia, de tal suerte que tampoco se actualiza la hipótesis normativa prevista en la fracción III, inciso i), del artículo 115, de la Constitución Federal, por la vía de que la Legislatura Local encomiende diversas facultades.

• Se precisó que no es suficiente para considerar que la facultad de prestar el servicio público de transporte deviene del hecho de que el artículo 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca establece la creación, entre otras, de la Comisión de Seguridad Pública y Transportes, pues ello no implica que se le otorgue al Municipio la facultad de prestar dicho servicio público, toda vez que ésta no se encuentra dentro del catálogo realizado por los artículos 94 de la Constitución Local y 116 de la Ley Orgánica Municipal; además, los artículos 59 y 61 de la Ley Orgánica Municipal establecen que las comisiones son exclusivamente órganos de consulta no operativos y son responsables de estudiar, examinar los distintos aspectos relacionados con su encomienda, lo que no puede generar la consecuencia que pretenden los demandados de que por crearse en la Ley la Comisión de Seguridad, Tránsito y Transporte se surta la competencia del Ayuntamiento en esta última materia, la que no está encomendada por las disposiciones de la Constitución Local y de la ley orgánica que establecen facultades de los Municipios.

• Asimismo se indicó que de las fracciones XXXVI, LI y LIII del artículo 59 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, se sigue que la competencia en materia de transporte es estatal y no así municipal pues el Constituyente Local estableció la facultad del Congreso Local de expedir leyes sobre vías de comunicación que no sean jurisdicción federal y a legislar sobre los servicios públicos pues las vías de comunicación pueden estar comprendidas tanto en el transporte público como en la materia de tránsito ya que sobre éstas se realizan cualquiera de los dos servicios precisados, de tal suerte que la materia de vías de comunicación estatales incluye tanto la regulación del transporte como la de tránsito dentro de las áreas geográficas no reservadas a la jurisdicción municipal, como son las vías de comunicación estatales.

• Ante lo explicado, este Pleno concluyó que al aprobar y expedir el Reglamento de Tránsito y Transporte impugnado, el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez violó lo previsto en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, pues con la emisión de dicho reglamento cuestionado se adjudicó la facultad de prestar un servicio público que no le compete, por lo que se declaró la invalidez del reglamento impugnado, únicamente por cuanto hace a la prestación del servicio público de transporte por parte del Municipio.

30. De la ejecutoria sintetizada derivó la jurisprudencia 80/98, que señala:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRÁNSITO NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE. En las definiciones que de tránsito y transporte aparecen en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y de las características que doctrinaria y jurídicamente se otorgan a dichos servicios públicos los mismos son distintos, puesto que el primero no incorpora al segundo. En efecto, si transitar significa 'ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos' y transportar, 'llevar personas o cosas de un punto a otro' y el primero es caracterizado doctrinariamente como dirigido a 'todos los usuarios' o 'al universo de usuarios' de gestión pública y constante y, el segundo como dirigido a personas singulares, de gestión pública y privada y cotidiano, se desprende que corresponden a dos servicios públicos diferentes que presta el Estado." [19]

31. **Controversia constitucional 24/1999.**[20] La materia de esa controversia fue el Decreto Número 83, por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos y fracciones de la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, específicamente por lo que se refiere al servicio público de tránsito, lo cual fue impugnado por el Municipio de Oaxaca de Juárez, Estado de Oaxaca, por estimar invadida su esfera de competencias y facultades, en virtud de que se refiere a un servicio público que constitucionalmente debe prestar el Municipio.

[19] Tesis visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, página 822 (Novena Época, diciembre de 1998), derivada de la controversia constitucional 2/98.
[20] Resuelta en sesión de ocho de agosto de dos mil.

32. En la respectiva ejecutoria se expresó, en lo que interesa, lo siguiente:

• Los Municipios del Estado de Oaxaca tienen a su cargo la prestación, entre otros servicios públicos, el de tránsito.

• Tanto la Constitución Federal como la local, permiten que el servicio público de tránsito pueda ser prestado con la participación conjunta, siempre y cuando sea necesario y lo determinen las leyes.

• Asimismo, se retomaron algunas consideraciones expresadas en la ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 2/1998 en cuanto a los servicios de transporte público y de tránsito.

• También se hizo referencia al sistema constitucional de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y se enfatizó que las entidades federativas sólo tienen competencia en las materias que no están expresamente reservadas para la Federación o los Municipios y que no están en las asignaturas prohibidas (criterio de competencia residual).

• Posteriormente se analizó la regulación estatal y tras ello se determinó que conforme a la misma, **los Municipios en esa entidad tienen a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación, entre otros, del servicio público de tránsito;** sin embargo lo cierto es que esa cuestión no constituye obstáculo alguno para afirmar que el contenido del decreto controvertido transgrede dichas atribuciones legales, puesto que no trastoca el espacio geográfico del Ayuntamiento de Oaxaca, pues el Constituyente Local estableció la facultad del Congreso del Estado para expedir leyes sobre vías de comunicación que no sean de jurisdicción federal y a legislar sobre los servicios públicos.

• Asimismo, se indicó que la norma impugnada corresponde a un cambio en la estructura orgánica de las autoridades de tránsito y transporte y que dicho ejercicio legislativo tiende a incidir en el ámbito estatal donde cobra vigencia la Ley de Tránsito reformada del Estado de Oaxaca, sin que ello represente la particular invasión de la esfera de competencias y facultades del Municipio de Oaxaca, ya que se trata de una reforma orgánica que no invade el ámbito competencial de sus actuaciones.

• Así, en el caso, claramente el legislador tuvo la intención de respetar la competencia municipal en materia de tránsito pues de manera expresa dejó a salvo en la aplicación de la Ley de Tránsito, las facultades y atribuciones que legalmente le corresponden al Municipio en ese rubro; ello porque la materia de vías de comunicación incluye la materia de tránsito dentro de las áreas geográficas no reservadas a la jurisdicción municipal, como son las vías de comunicación estatales, y las reformas y adiciones contenidas en el decreto impugnado correspondía a las vías de comunicación, que se refieren tanto al tránsito como al transporte en el ámbito de competencia estatal.

33. De la ejecutoria sintetizada derivó la jurisprudencia P./J. 118/2000, que indica:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL DECRETO NÚMERO 83, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE TRÁNSITO PARA EL ESTADO DE OAXACA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NI INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ. Si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, 116, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal de la propia entidad federativa, y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal, los Municipios de ese Estado tienen a su cargo el servicio público de tránsito, el cual puede ser prestado con el concurso del Estado, siempre y cuando sea necesario y lo determinen las leyes, también lo es que esa cuestión no implica que el Decreto Número 83, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, viole el citado precepto constitucional, ni que invada la esfera de competencias del Municipio de Oaxaca de Juárez. Ello es así porque, por un lado, las reformas y adiciones que se contienen en el mencionado decreto, corresponden a un cambio en la estructura orgánica de las autoridades de tránsito y transporte, sin modificar el ámbito competencial de sus actuaciones, pues según se desprende de la reforma establecida en el artículo 2o. de la ley en mención, la aplicación de ésta y de sus reglamentos será realizada sin menoscabo de las facultades y atribuciones de los Municipios en materia de tránsito; y, por otro lado, el contenido de las referidas reformas y adiciones corresponde justamente a las vías de comunicación que se refieren tanto al transporte como al tránsito en el ámbito de competencia estatal, el cual

se encuentra integrado por facultades no reservadas expresamente a la Federación y dentro de las áreas geográficas no encomendadas en lo particular a la jurisdicción municipal, lo que se corrobora con el análisis integral de lo dispuesto en las fracciones XXXVI, LI y LIII del artículo 59 de la Constitución Local."[21]

34. **Controversia constitucional 6/2001.**[22] En dicho asunto, el Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Chihuahua, demandó la invalidez de la Ley de Tránsito publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el treinta y uno de enero de dos mil uno, al estimar que dicha norma se extralimitó y, por tanto, abarcó competencias que son asignadas constitucionalmente a los Municipios.

35. En la correspondiente ejecutoria, este Tribunal Pleno estimó infundados los diversos conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, al considerar, en lo que interesa, lo siguiente:

• El texto de las fracciones II y III del artículo 115 de la Constitución Federal, proviene de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, de cuya exposición de motivos se desprende la intención de fortalecer el ámbito competencial del Municipio, así como se consignaron los servicios públicos a cargo de los Municipios, de lo que deriva que las materias ahí establecidas corresponden en primera instancia al Municipio y que sólo a través de las leyes estatales, cuando así fuera necesario, se podría prever el concurso de los Estados en esas materias, estableciéndose, asimismo, la posibilidad de que las Legislaturas Locales les encomendaran la prestación de otros servicios.

• Posteriormente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se reformaron, entre otras, las fracciones I y II del artículo 115 constitucional; sin embargo, esa reforma constitucional no varió lo relativo al servicio público de tránsito que ya se encontraba como reservado a la competencia municipal, sino que tales

[21] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 971.
[22] Resuelta en sesión de veinticinco de octubre de dos mil uno.

modificaciones tuvieron como finalidad (1) precisar el objeto de las leyes que en materia municipal deberán expedir las Legislaturas de los Estados y que constituirán el marco legislativo al que deben sujetarse los Ayuntamientos en su facultad de aprobación de los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas; (2) ampliar y precisar algunos de los servicios públicos y funciones de la competencia municipal; (3) establecer como principio fundamental que la prestación y el ejercicio de las funciones y servicios públicos de la competencia municipal estarán a cargo de los Municipios, por lo que el Estado sólo podrá prestarlos o ejercer las funciones relativas cuando así lo decida el Ayuntamiento respectivo por considerarlo necesario.

• Se retomó lo explicado en la ejecutoria de la controversia constitucional 24/1999, en lo relativo al sistema constitucional de distribución de competencias.

• **No asiste razón a la actora porque la Legislatura de Chihuahua no carece de facultades legislativas en materia de tránsito, pues tal materia debe ser regulada en los tres niveles de Gobierno:** Federal, Estatal y Municipal, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, sin que del hecho de que la prestación del servicio público de tránsito corresponda a los Municipios pueda desprenderse que también a ellos corresponde dictar las normas generales de regulación de tal servicio, pues se trata de una facultad diversa, a saber, la facultad legislativa que corresponde a los Congresos Locales y a los Municipios la reglamentación en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, sujetos a las leyes estatales.

• Para delimitar el ámbito de competencia en cuanto a la normatividad en materia de tránsito entre el Estado y el Municipio **debe atenderse no sólo al espacio geográfico, sino también a los aspectos propios que el servicio público de tránsito implica,** pues el artículo 115 constitucional, en el segundo párrafo de su fracción II y el penúltimo párrafo de su fracción III, sujetan las facultades de los Ayuntamientos de expedición de los reglamentos relativos a las leyes en materia municipal y la prestación del servicio a lo dispuesto por las leyes estatales, lo que significa que debe existir homogeneidad en el marco normativo de los Municipios del Estado, pero con respeto a las cuestiones específicas y propias de cada Municipio.

• Esa delimitación de competencia estatal y municipal en la regulación de tránsito debe atender, por una parte, al espacio geográfico materia de regulación, el cual corresponderá a la Legislatura Estatal establecer la normativa correspondiente a las vías de comunicación estatal y a los Municipios las de las vías ubicadas dentro de su jurisdicción; y, por la otra, la materia propia de tránsito objeto de regulación, correspondiendo a la Legislatura Estatal dar la normatividad general que debe regir en el Estado a fin de dar homogeneidad al marco normativo de tránsito en el Estado, por lo que corresponderá a la Legislatura Estatal emitir las normas sobre las cuales debe prestarse el servicio público y a los Ayuntamientos la reglamentación de las cuestiones de tránsito específicas de sus Municipios que, por tanto, no afectan ni trascienden en la unidad y coherencia normativa que deba existir en todo el territorio del Estado por referirse a las peculiaridades y necesidades propias de sus respectivos ámbitos de jurisdicción territorial, como lo son las normas y criterios para administrar, organizar, planear y operar el servicio de tránsito a su cargo.

• Así, corresponde a la Legislatura Estatal emitir las normas que regulen la prestación del servicio público de tránsito a fin de darle uniformidad en todo el Estado, lo que implica el registro y control de vehículos, **la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, los requerimientos que los vehículos deben cumplir para su circulación,** las reglas que deben observar los conductores y pasajeros, las autorizaciones para conducir los diferentes tipos de vehículos mediante la emisión de las licencias correspondientes, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros y las reglas generales de circulación, de estacionamiento, de seguridad, las conductas que se considerarán infracciones y las sanciones correspondientes, los medios de defensa con que cuenten los gobernados contra los actos de las autoridades de tránsito y el procedimiento al que debe sujetarse, las facultades de las autoridades estatales de tránsito, etcétera.

• Por su parte, compete a los Ayuntamientos la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio dentro de su ámbito de jurisdicción a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, lo que significa la regulación del sentido de la circulación en las avenidas y calles, el horario para la prestación de los servicios administrativos, la distribución de facultades entre las diversas autoridades de

tránsito municipales, las señales y dispositivos para el control de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio, los medios de defensa contra actos de autoridades municipales y el procedimiento relativo, entre otras.

36. **Controversia constitucional 19/2008.**[23] En dicho asunto, el Ayuntamiento de Zacatepec, Morelos, demandó de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad, la Ley de Transporte del Estado de Morelos al estimar que se violan en su perjuicio las garantías contenidas en los artículos 14, 16 y 115 fracción V, incisos a), b), g) y h), de la Constitución Federal porque a su parecer mediante tal acto se obstaculiza la realización de las facultades que le corresponden.

37. En la ejecutoria correspondiente, el Pleno de este Alto Tribunal expuso, en lo que interesa, lo siguiente:

• En algunos precedentes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha abordado el tema relativo al transporte público de pasajeros y a la distribución constitucional de competencias entre Federación, Estados y Municipios, como en la controversia constitucional 2/1998, en la que se distinguió entre los conceptos de "tránsito" y "transporte".

• En el caso analizado en esa ocasión, se resaltó que la Ley de Transporte del Estado contempla la participación de los Municipios en lo relativo a la formulación de los programas de transporte público de pasajeros y se enfatizó que, en términos de la Constitución Federal, **el Municipio debe poder "intervenir" tanto en la "formulación" como en la "aplicación" de los programas de transporte público de pasajeros en lo que afecte o se relacione con su ámbito territorial.**

• No obstante lo anterior, se advirtió que el contenido de la norma impugnada deja claro que las decisiones importantes sobre las cuestiones de transporte público de pasajeros que se aplicaran en el Municipio, las pueden tomar en exclusiva las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal y este hecho no viene compensado por la previsión de la intervención de los Municipios en otros artícu-

[23] Resuelta en sesión de once de enero de dos mil once.

los porque la ley no establece en modo alguno los alcances que tienen las opiniones, propuestas, estudios y discusiones de los Ayuntamientos, ni impone obligación alguna a las autoridades competentes estatales en cuanto al tipo de consideración que debe darles; es decir, **la ley cuestionada bloquea su intervención efectiva en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito territorial** porque las facultades que se le confieren al Municipio **están vertidas en términos que permiten reducirlas en concesiones graciosas del Ejecutivo Estatal,** sin garantía de que será de algún modo relevante la voz de autoridades municipales que pueden tener una visión distinta acerca del tipo de programas de transporte que resultan más deseables atendiendo a su perspectiva política y su entendimiento de las necesidades de los habitantes que se verán afectados por ellos.

• Así, bajo una interpretación conforme se estimó que algunos de los preceptos de la ley impugnada son constitucionales siempre que las atribuciones municipales sean entendidas de la manera más robusta posible, en lo que concierne a la participación del Municipio.

• En otra parte se estimó infundado lo expresado por el Municipio actor en cuanto a que los artículos 27 y 29 de la ley impugnada son inconstitucionales. Tal afirmación se estimó incorrecta porque esos preceptos tienen por objeto la regulación de diferentes aspectos del transporte público de *carga* y del transporte *privado*, es decir, de materias distintas a la competencia sobre servicio de transporte público de pasajeros que el actor toma como base para sus impugnaciones.

• En otra línea argumentativa, la parte actora expresó que ciertas porciones normativas de la ley impugnada son inconstitucionales por facultar al director general de transporte para aspectos como la fijación de los itinerarios, tarifas, horarios, sitios, terminales, bases o cualquier otro asunto inherente al transporte público, de conformidad con lo que disponga el reglamento, lo que a su parecer es violatorio del artículo 115, fracción V, incisos a), d), f) y h), de la Constitución Federal porque no se permite al Municipio tomar decisiones sobre el servicio público de transporte. Estos argumentos se estimaron infundados porque el hecho de que la Ley de Transporte llame reiteradamente al auxilio del reglamento no significa que desaparezcan las facultades municipales que pueden estar

llamadas a influir respecto del mismo tipo de decisiones que regulan la ley y el reglamento en materia de transporte, de modo que el hecho de que la ley identifique a unas determinadas autoridades como las facultadas para tomar ciertas decisiones o realizar ciertas actividades en materia de transporte no elimina la necesidad de obtener el consentimiento del Municipio competente para emitir autorizaciones municipales en otras materias: aprobación del uso de suelo en su territorio, permisos de construcción.

• Cabe precisar que en dicha controversia se declaró la invalidez de algunas normas de la ley impugnada en temas relacionados con el **acceso al Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio Público de Transporte.**

38. La ejecutoria sintetizada dio lugar a la emisión del criterio que enseguida se transcribe:

"TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS. AUNQUE EL TITULAR DE LA COMPETENCIA SOBRE LA MATERIA ES EL ESTADO, EL MUNICIPIO DEBE GOZAR DE UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS RELATIVOS EN LO CONCERNIENTE A SU ÁMBITO TERRITORIAL. El artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades al Municipio para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial. A diferencia de la materia de tránsito –que es competencia de los Municipios, circunscrita sólo respecto de ciertas normas estatales de carácter general y básico–, la de transporte es de titularidad estatal; sin embargo, la atribución constitucional al Municipio de facultades de participación efectiva en la formulación de programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito de jurisdicción, implica que la ley no puede prever y regular dicha participación municipal en los términos que desee; esto es, las disposiciones estatales que ubiquen a los Municipios en un plano normativo meramente auxiliar, con facultades como las de 'emitir opinión', 'estudiar y discutir problemas de transporte público' o 'coadyuvar en la formulación de programas y convenios', sin contemplar el alcance que esas opiniones, propuestas o estudios municipales deben tener, no aseguran la efectividad de su intervención ni una capacidad de incidencia real en el proceso de toma y aplicación de decisiones. De ahí que aunque el titular de la competencia en materia de

transporte es el Estado, el Municipio debe gozar de una participación efectiva en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros en lo concerniente a su ámbito territorial."[24]

39. **Controversia constitucional 309/2017.**[25] En esa ocasión, el Gobierno del Estado de Colima demandó la invalidez de los diversos artículos del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, aprobado mediante acuerdo que se publicó en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en el suplemento número 1 de la edición correspondiente al treinta de septiembre de dos mil diecisiete, al estimar que el Municipio en comento invadió las facultades constitucionales del Estado por haber regulado cuestiones de transporte público en el referido reglamento.

40. Al analizar la problemática planteada, el Pleno de este Alto Tribunal reiteró que existe una clara distinción entre las materias de tránsito y transporte público, de tal manera que la facultad municipal establecida en el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal **sobre tránsito no incorpora a la de transporte,** pues de conformidad con el inciso h), fracción V, del artículo 115 constitucional, **la intervención del Municipio radica exclusivamente en la "formulación" y "aplicación" de los programas de transporte público de pasajeros en lo que le afecte o se relacione con su ámbito territorial,** lo cual implica que cuando dicho precepto dispone que los Municipios estarán facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público, se advierte que aquél tomará parte, en la medida que se afecte su ámbito territorial, en actividades o funciones tendentes de control para integrar en términos claros y precisos una proposición relativa al transporte público de pasajeros y poner en práctica los programas en su Municipio y obtener con ello un determinado efecto, siempre sujeto a lo que dispongan las leyes, ya sean federales o locales.

41. Así se concluyó que, en cuanto al contenido material de los programas de transporte público de pasajeros, los mismos tendrían como finalidad estable-

[24] Registro digital: 160726, Pleno, Décima Época, tesis P./J. 39/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 308.
[25] Resuelta el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve.

cer políticas públicas inherentes al propio transporte, entre las que se encontraban garantizar la seguridad de usuarios, los derechos de los permisionarios y concesionarios, expedir licencias; determinar la oferta y demanda del servicio, lo cual conlleva facultades para la creación, redistribución, modificación y adecuación de rutas; crear subprogramas, conforme a las necesidades del servicio, que en las grandes urbes usualmente son de tipo metropolitano y que también **la formulación de programas puede incluir el fomento de servicios alternativos de transporte, tales como sistemas de transporte eléctrico, fomentar el apoyo a grupos vulnerables, tales como adultos mayores, niños o discapacitados, entre otras funciones.**

42. A partir de lo anterior **se reiteró que los Municipios carecen de la atribución constitucional para prestar el servicio de transporte público de pasajeros,** ya que éste consiste en un servicio cuya actividad radica en llevar personas de un punto a otro como servicio público.

43. **Controversia constitucional 342/2019.**[26] En dicha controversia, el Poder Ejecutivo del Estado de Colima impugnó algunas normas del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, así como los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala, emitidos con base en la adición hecha al artículo 18 Bis del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, por lo que **la litis de ese asunto se constriñó a resolver si el Municipio tiene o no facultades para regular o normar el transporte y, por ende, prestar dicho servicio de forma directa, o bien, si se trata de una atribución del Estado.**

44. En la correspondiente ejecutoria, este Tribunal Pleno concluyó que las normas impugnadas **no estaban acotadas a la materia de tránsito, sino que en realidad regulaban aspectos relacionados con el transporte público alternativo de moto taxis, por lo que a partir de ello se concluyó su inconstitucionalidad sobre la base de que, con la emisión de esa normativa, el Municipio demandado invadió la esfera de competencias prevista para dicha entidad federativa.**

[26] Resuelta en sesión de veinticinco de marzo de dos mil veintiuno.

45. Con base en los precedentes indicados es posible establecer las premisas que a continuación se enuncian:

• **Competencias municipales.** Conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, a los Municipios corresponde, entre otras materias, el servicio público de tránsito, para lo cual observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales y de resultar necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa, se encargue temporalmente de algunos de esos servicios, o bien, sean prestados en forma coordinada tanto por el Estado como por el Municipio.

Asimismo, constitucionalmente a los Municipios corresponde formular, aprobar y administrar la seguridad vial e intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial.

• **Competencia residual para los Estados.** Por cuanto hace al servicio de transporte público, no existe disposición constitucional en la que dicha materia sea asignada expresamente a un determinado nivel de gobierno (Federal, Local o Municipal), por lo que la misma queda sujeta al sistema constitucional de asignación de competencias, del cual deriva la denominada competencia residual que implica la competencia de los Estados en todas las materias que no estén expresamente asignadas a las autoridades federales, así como a los Municipios y que no estén prohibidas o restringidas constitucionalmente para las entidades federativas.

Así, dado que del Texto Constitucional no se desprende que la materia de transporte público esté expresamente reservada para la federación ni para los Municipios, así como tampoco que se trata de una materia prohibida para los Estados, se sigue que corresponde a las entidades federativas la regulación y competencia en dicha materia y sólo es posible que dicha competencia sea de la atribución del Ayuntamiento si la Legislatura Local así lo determina.

• **Distinción entre tránsito y transporte público.** Existen diferencias entre los servicios de tránsito y de transporte de personas pues mientras el primero es una actividad técnica, realizada directamente por la administración pública,

encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y poder circular por ella con fluidez como peatón, como conductor o como pasajero, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, de animales y de vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; el servicio de transporte público es una actividad consistente en llevar personas o cosas de un punto a otro y se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y, en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga. Así, el servicio de tránsito es *uti universi* (dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública), y se presta de manera constante, en tanto que el de transporte es *uti singuli* (dirigido a usuarios en particular) y puede ser tanto de gestión pública como privada.[27]

La materia de tránsito debe ser regulada en los tres niveles de gobierno, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, pues la competencia constitucional en esa materia conferida al Municipio no implica que también a ellos corresponde dictar las normas generales de regulación de tal servicio, ya que se trata de una facultad diversa, a saber, la facultad legislativa que corresponde a los Congresos Locales y a los Municipios la reglamentación en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, sujetos a las leyes estatales.

En materia de tránsito corresponde a la Legislatura Estatal emitir las normas que regulen la prestación del servicio público de tránsito a fin de darle uniformidad en todo el Estado, lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, los requerimientos que los vehículos deben cumplir para su circulación, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros, las autorizaciones para conducir los diferentes tipos de vehículos mediante la emisión de las licencias correspondientes, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros y las reglas generales de circulación, de estacionamiento, de seguridad, las conductas que se considerarán infracciones y las sanciones correspondientes, los medios de defensa con que cuenten los gobernados contra los actos de las

[27] "TRÁNSITO Y TRANSPORTE. DIFERENCIA ENTRE ESOS CONCEPTOS ENTENDIDOS COMO MATERIAS COMPETENCIALES.". (Registro digital: 160727, Pleno, Décima Época, P./J. 46/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 307).

autoridades de tránsito y el procedimiento al que debe sujetarse, las facultades de las autoridades estatales de tránsito, etcétera, mientras que compete a los Ayuntamientos la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio dentro de su ámbito de jurisdicción a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, es decir, la regulación del sentido de la circulación en las avenidas y calles, el horario para la prestación de los servicios administrativos, la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, las señales y dispositivos para el control de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio, los medios de defensa contra actos de autoridades municipales y el procedimiento relativo, entre otras.

La intervención del Municipio en materia de transporte público radica exclusivamente en la "formulación" y "aplicación" de los programas de transporte público de pasajeros en lo que le afecte o se relaciones con su ámbito territorial, lo cual implica que los Municipios están facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público en la medida que se afecte su ámbito territorial y que también la formulación de programas puede incluir el fomento de servicios alternativos de transporte, tales como sistemas de transporte eléctrico, fomentar el apoyo a grupos vulnerables, tales como adultos mayores, niños o discapacitados, entre otras funciones; sin embargo, los Municipios carecen de la atribución constitucional para prestar el servicio de transporte público de pasajeros.

Así, cuando una norma emitida por el Municipio (en materia de tránsito) en realidad regula aspectos relacionados con el transporte público (como sería el permitir ese servicio en vehículos denominados moto taxis), esa regulación invade la esfera de competencias de la respectiva entidad federativa.

46. Pues bien, en el caso, debe indicarse que el sistema constitucional de competencias entre las autoridades de los niveles federal, estatal y municipal previsto en los numerales 73, 115, 117, 118 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque ha tenido algunos cambios en su redacción y contenido, lo cierto es que los mismos no han afectado la regla de competencia residual, por lo que las entidades federativas cuentan con competencia en las asignaturas que no estén expresamente reservadas a las autoridades

federales o municipales, así como en todo aquello que no les esté expresamente prohibido.

47. Al efecto, si bien los artículos 73, 115 y 118 constitucionales han sido objeto de algunas reformas, también lo es que las mismas no han alterado o modificado lo relativo a la competencia constitucional otorgada a los Municipios en materia de tránsito ni tampoco han otorgado expresamente la potestad de regular y prestar el servicio de transporte público en favor de la Federación o de los Municipios, y mucho menos esa asignatura está dentro de las prohibidas para las entidades federativas o de aquellas que requieran una autorización para su ejercicio; por ende, se reitera que conforme al sistema constitucional de competencias, al Municipio corresponde la prestación del servicio de tránsito, así como intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial, en tanto que a las entidades federativas compete lo concerniente al transporte público (al tratarse de una materia asignada por competencia residual).

48. Ya se ha establecido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que las materias de transporte público y tránsito son diferentes, pues mientras lo relativo al tránsito se presta de manera constante por el ente público y está dirigido a los usuarios en general, es decir, al colectivo social, el de transporte público puede ser gestionado en forma pública o privada y se presta a usuarios en particular, en donde puede estar la regulación aplicable al transporte de pasajeros y de carga.

49. Asimismo, se ha establecido que la materia de tránsito debe ser regulada en los tres niveles de gobierno, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, en la cual compete a los Ayuntamientos la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio dentro de su ámbito de jurisdicción a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, es decir, la regulación del sentido de la circulación en las avenidas y calles, el horario para la prestación de los servicios administrativos, la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, las señales y dispositivos para el control de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio, los medios de defensa contra actos de autoridades municipales y el procedimiento relativo, entre otras.

50. Por su parte, en el marco normativo del Estado de Colima encontramos en la Constitución Política de esa entidad las disposiciones siguientes:

"Artículo 2o.

"Toda persona tiene derecho:

"I. ...

(Reformada, P.O. 18 de mayo de 2019)
"XIII. A acceder a un **transporte público de calidad, digno y eficiente el Estado proveerá lo necesario para garantizar dicho acceso;** y, ..."

"Artículo 33.

"El Congreso del Estado tiene facultad para:

"I. ...

"**II. Legislar sobre todo los ramos de la administración o gobierno interiores que sean de la competencia del Estado, conforme a la Constitución Federal;**

"III. ...

"...

(Reformada, P.O. 17 de noviembre de 2018)
"**XVI. Expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, las enunciadas en los artículos siguientes, y todas las demás que le concedan la Constitución Federal y la Constitución del Estado.**"

"Artículo 58.

"Son facultades y obligaciones de la gobernadora o gobernador:

(Reformada, P.O. 27 de diciembre de 2017)
"I. ...

"II. ...

(Reformada, P.O. 27 de diciembre de 2017)
"III. **Promulgar, publicar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y los decretos, haciendo uso, en su caso, de todas las facultades que le concede esta Constitución;** ..."

"Artículo 90.

"El Estado de Colima adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y tiene al Municipio Libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, conforme a las siguientes bases:

(Reformado [N. de este párrafo], P.O. 3 de agosto de 2019)
"I. ...

"II. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y los servicios públicos siguientes:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

"b) Alumbrado público;

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

"d) Mercados y centrales de abasto;

"e) Panteones;

"f) Rastro;

"g) Calles, parques y jardines, y su equipamiento;

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Federal, policía preventiva municipal y **tránsito;** e,

"i) Los demás que el Congreso determine, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, y su capacidad administrativa y financiera.

"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 las que deriven de esta Constitución.

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus cabildos, 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 uno o más Municipios con otro u otros de los demás Estados, deberán contar con la aprobación del Congreso.

"Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Gobierno del Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguna función o servicio municipal, o bien, se ejerza o preste coordinadamente entre aquél y el propio Municipio;

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor y, en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca el Congreso sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división y consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios, previo acuerdo de sus cabildos, podrán celebrar convenios con el Gobierno del Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso; y,

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Por ningún medio se podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, del Gobierno del Estado y los Municipios, salvo que sean utilizados por entidades paraestatales, paramunicipales o por particulares, bajo cualquier título, con fines administrativos o propósitos distintos a su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso las tasas, cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"El Congreso aprobará las leyes de ingresos de los Municipios y revisará y fiscalizará sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con bases en sus ingresos disponibles.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien éstos autoricen conforme a la ley;

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

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y los 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 en el Estado se elaboren proyectos de desarrollo regional, se deberá 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 reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

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

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

"En lo conducente y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, los Municipios expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarios;

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorio de dos o más Municipios, tanto del Estado como de las entidades federativas colindantes, 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 las leyes de la materia;

"VII. La policía preventiva municipal estará bajo el mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente, pero acatará las

órdenes que el gobernador del Estado le transmita en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendrá el mando de la fuerza pública en los Municipios donde resida habitual o transitoriamente.

"Los presidentes municipales quedan obligados a prestar, previa solicitud de las autoridades electorales, el auxilio de la fuerza pública y los apoyos que requieran para la preservación del orden público en los procesos electorales;

"VIII. Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por la ley que expida el Congreso, con base en lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias;

"IX. Los Municipios podrán convenir con el Gobierno del Estado asumir la prestación de los servicios o el ejercicio de las funciones a las que se refiere el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Federal."

51. Como puede apreciarse, a nivel local, el artículo 90, fracción III, de la Constitución del Estado de Colima establece cuáles son los servicios públicos a cargo del Municipio, siendo que entre los ahí previstos **no está contemplado que los Municipios tengan dentro de sus facultades la prestación del servicio de transporte público,** pues lo que está asignado a los Municipios es la materia de tránsito, respecto de la cual el artículo 91 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima,[28] dispone cuáles son los servicios que en esa materia corresponden al Municipio, y entre ellos **no se encuentra la posibilidad de**

[28] "**Artículo 91.** Los servicios de tránsito que le corresponden al Municipio son los siguientes:
"I. Realizar las medidas y acciones correspondientes en todo lo relativo al tránsito de vehículos en las vías públicas de la demarcación municipal, en las que se podrán utilizar elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y la tecnología; así como sus aspectos correlativos;
"II. Instaurar los mecanismos adecuados para prevenir, controlar y combatir la contaminación ambiental originada por la emisión de humos, gases y ruidos provenientes de la circulación de vehículos automotores, así como promover la concientización de los habitantes en lo correspondiente a estas materias;
"III. La orientación, sensibilización, participación y colaboración con la población en general, para el cumplimiento de las medidas de seguridad vial, tendientes a la prevención de accidentes viales, evitando la comisión de infracciones;

**regular aspectos relacionados con el transporte público de personas,** pues conforme al artículo 13, numeral 1, fracción XCVI, y 16, numeral 1, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima,[29] **la regulación, coordinación, conducción y vigilancia del servicio de transporte en la entidad federativa corresponden al Poder Ejecutivo Local.**

---

"IV. Cuidar de la seguridad y respeto de las personas con discapacidad, del peatón y de las personas que se desplazan en unidades de propulsión humana en las vías públicas, dándoles siempre preferencia sobre los vehículos;
"V. Proteger y auxiliar a las personas, particularmente cuando sufran accidentes en las vías públicas;
"VI. Coadyuvar con otras autoridades en la conservación del orden público y la tranquilidad de la comunidad;
"VII. Cuidar que se cumplan y apliquen las disposiciones de la Ley y sus reglamentos en materia de tránsito y vialidad, así como informar y orientar a quienes transiten en las vías públicas;
"VIII. Tomar conocimiento de las infracciones que cometan los conductores de los vehículos y prestadores del servicio público y, en su caso, levantar o hacer constar dichas infracciones, para los efectos de determinar y aplicar la sanción correspondiente, atendiendo las circunstancias de tiempo, modo y lugar.
(Reformado, P.O. 10 de enero de 2015) (F. de E., P.O. 31 de enero de 2015)
"Las infracciones en materia de tránsito podrán ser conocidas por los elementos de tránsito municipal a través de equipos o sistemas tecnológicos y gestionarse con el uso de medios electrónicos, los cuales deberán funcionar bajo los principios de neutralidad tecnológica, equivalencia funcional, autenticidad, conservación, confidencialidad e integridad.
(Adicionado, P.O. 10 de enero de 2015) (F. de E., P.O. 31 de enero de 2015)
"En ningún caso los elementos de tránsito deberán llevar a cabo la retención de licencias o permisos para conducir, placas y tarjetas de circulación, placas y tarjetas de circulación provisionales o cualquier documento de identificación vehicular que prevé la Ley del Transporte y de la Seguridad Vial; y,
"IX. Las demás que les sean señaladas por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por esta ley y los reglamentos en materia de tránsito y seguridad vial.
"La actuación de los elementos de tránsito, se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez."

[29] "**Artículo 13.** Glosario:
"1. Para los efectos de esta ley se entenderá por:
"...
"XCVI. Servicio de transporte público: A la actividad a través de la cual, el Ejecutivo del Estado, satisface las necesidades de transporte de pasajeros o carga en todas sus modalidades, por si, o a través de entidades, mediante el otorgamiento de concesiones o permisos en los casos que establece la presente ley y que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida a persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios."
"**Artículo 16.** Atribuciones del Ejecutivo del Estado:
"1. Es facultad originaria del Ejecutivo del Estado regular, coordinar, conducir y vigilar la política y el servicio de movilidad y de transporte en el Estado."

52. En efecto, en la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima encontramos diversas disposiciones de las cuales se obtienen las premisas siguientes:

• La prestación del servicio de transporte de personas y bienes es de utilidad pública y se realiza a través de empresas de participación estatal u organismos descentralizados, o bien, por conducto de personas físicas o morales, mediante concesiones, permisos o autorizaciones.[30]

• Tanto la administración pública estatal como las municipales deben sujetarse a todas las disposiciones de esa ley, sus reglamentos y demás ordenamientos aplicables.[31]

• **Las concesiones para la prestación del servicio de transporte público** a personas físicas o morales **las otorga el Ejecutivo del Estado.**[32]

• Corresponde a **la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado, vigilar y garantizar que los servicios a cargo de concesionarios y permisionarios se lleven a cabo en condiciones de higiene, seguridad, calidad y eficiencia,** así como ordenar la suspensión temporal o total del servicio cuando no reúna las condiciones aplicables.[33]

• Los servicios de transporte se clasifican en (1) no motorizados; (2) **transporte público** y (3) transporte privado.[34]

• El **transporte público es el realizado para satisfacer la demanda de los usuarios en forma uniforme, regular y permanente en las vías públicas de comunicación terrestre del Estado y los Municipios, mediante la utilización de vehículos adecuados para cada tipo de servicio** y en el que los usuarios

[30] Artículo 1, punto 2.
[31] Artículo 9, punto 1.
[32] Artículos 13, fracciones XXV, XCVI, CVIII; 16, punto 2, fracción IV; 267, punto 1; 270, punto 1; 286, punto 1.
[33] Artículo 17, punto 1, fracciones XXXII y XXXIII y 159, punto 2.
[34] Artículo 117.

pagan como contraprestación, una cantidad en numerario mediante moneda de curso legal o tarjeta de prepago.[35]

• El transporte público se divide en (1) **servicio colectivo;** (2) **servicio individual motorizado;** (3) servicio individual no motorizado; (4) servicio especial y (5) servicio de carga.[36]

• El servicio de transporte público colectivo es el destinado a transportar personas mediante el uso de vehículos que se consideren adecuados para el tipo de servicio definidos a través de los estudios correspondientes, por su capacidad y características para realizar este servicio dentro de la jurisdicción territorial, con apego a los itinerarios, rutas, horarios, frecuencias, tarifas y terminales, en atención a las modalidades autorizadas.[37]

• El servicio de transporte público individual motorizado se presta en automóviles o vehículos con capacidad de hasta siete personas (incluyendo al conductor), y se caracteriza por no estar sujeto a itinerarios, rutas, frecuencias, u horarios fijos, sino únicamente a las condiciones que señale la concesión respectiva y se divide en (1) taxi; (2) taxi mixto; (3) taxi estándar; (4) taxi ejecutivo público y (5) taxi ecológico.[38]

• Existen diversos tipos de concesiones.[39]

• Las modalidades de servicio público que requieren concesiones, contratos de operación y/o permisos son: (1) colectivo urbano; (2) **individual motorizado;** (3) individual no motorizado; (4) especial; y, (5) carga.[40]

• Las concesiones pueden otorgarse en forma individual o por convocatoria pública.[41]

[35] Artículo 119, punto 1.
[36] Artículo 119, punto 2.
[37] Artículo 120.
[38] Artículo 121.
[39] Artículos 268 y 271.
[40] Artículo 270, punto 2.
[41] Artículo 286, punto 1.

• Los concesionarios de todas las modalidades de servicio de transporte público deben revisar las unidades vehiculares y cumplir con los requisitos para la renovación y revalidación anual.[42]

• El otorgamiento de concesiones impone ciertas limitantes a los sujetos beneficiarios de ellas.[43]

• El Ejecutivo del Estado puede modificar las concesiones otorgadas en ciertos casos y conforme a las reglas legalmente previstas.[44]

• Cuando los propietarios de los vehículos no cumplan con las disposiciones previstas en la leyó su reglamento, podrá ordenarse su retiro de la circulación.[45]

53. Lo expuesto conduce a estimar infundado el primero de los conceptos de invalidez propuesto; ello porque –se insiste– el acuerdo impugnado tiene por objeto realizar operativos en las vialidades, carreteras y autopistas de jurisdicción estatal y municipal, a efecto de identificar y asegurar cautelarmente todo aquel vehículo en el cual se preste el servicio público de transporte de pasajeros (como son los mototaxis o cualquier otro motorizado o no motorizado) que no esté autorizado en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento; es decir, claramente se trata de una norma cuyo contenido está relacionado directamente con la materia de transporte de personas y no así propiamente con la de tránsito; ello, porque se busca evitar que vehículos no autorizados en términos de la normativa aplicable sean utilizados para movilizar personas de un lugar a otro, poniendo en riesgo la integridad y seguridad de los pasajeros y de terceros.

54. Al respecto, si bien la normativa del Estado de Colima reconoce que corresponde a los Municipios lo atinente a la materia de tránsito, lo cierto es que la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima establece las facultades

[42] Artículo 296.
[43] Artículo 298.
[44] Artículos 299 y 300.
[45] Artículo 155.

específicas que en esa asignatura corresponden a los Municipios, entre las cuales no se contempla potestad alguna relacionada con la autorización de medios para el transporte público de personas.

55. Además, toda vez que a nivel constitucional **no está reservado para la Federación o los Municipios la materia de transporte público, debe entenderse que tal materia corresponde a las entidades federativas** (como consecuencia del sistema de competencias residuales); siendo que en la normativa del Estado de Colima tampoco se asigna dicha materia a los Municipios y, por el contrario, en la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima se establece, en lo que interesa, que para la prestación del servicio de transporte público se requiere contar con concesiones, las cuales son otorgadas por el Ejecutivo de esa entidad, a quien igualmente se le asignan (por conducto de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado) las funciones de vigilancia de los servicios a cargo de concesionarios y permisionarios, así como la posibilidad de revocar o modificar las concesiones en materia de transporte público.

56. Esto es, resulta claro que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Colima constitucional y legalmente cuenta con atribuciones para ordenar a la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado la realización de operativos cuya finalidad sea identificar y asegurar cautelarmente todo aquel vehículo en el cual se preste el servicio público de transporte de pasajeros que no esté autorizado en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento; ello porque **las concesiones para prestar el servicio de transporte público son otorgadas exclusivamente por el Ejecutivo de esa entidad,** atendiendo a las características del servicio a prestar y del vehículo en que se realizará el servicio, por lo cual, en concordancia con esas atribuciones, el Ejecutivo del Estado puede adoptar las medidas que resulten viables (como el aseguramiento cautelar) para evitar que vehículos que no cumplan con las condiciones técnicas y de seguridad necesarias para transportar personas operen y presten el servicio de transporte público.

57. A partir de lo anterior resulta irrelevante el hecho de que –como lo afirma la parte actora– el acuerdo impugnado se haya emitido a consecuencia de que el legislador local no atendió a la iniciativa de ley presentada por el propio Ejecutivo Local en la cual se buscaba prohibir el transporte público de pasajeros en motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros; ello, porque

al corresponder a las autoridades estatales lo relacionado con la regulación del transporte público en el Estado de Colima (entre lo cual se encuentra lo relacionado con los medios para la prestación de ese servicio, sus modalidades, requisitos, así como la imposición de las sanciones y medidas necesarias ante el incumplimiento de la normativa en esa materia), entonces basta que el gobernador del Estado tenga atribuciones para otorgar concesiones para prestar el servicio de transporte público, así como para vigilar (por conducto de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado) el cumplimiento de lo previsto en la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima y su reglamento.

58. Apoya lo anterior el hecho de que legamente se dispone que "*los vehículos que no reúnan los requisitos exigidos por esta ley o su reglamento, serán retirados de la circulación*";[46] por lo que si una motocicleta fue adaptada para poder transportar pasajeros y se destina al servicio de transporte público de personas (ya sea en forma individual o colectiva) sin contar con una concesión otorgada por la autoridad estatal, claramente estará incumpliendo lo previsto en ese ordenamiento y, en consecuencia, podrá ser retirada de la circulación, tal y como lo dispone el acuerdo que se analiza.

59. En cuanto a lo aducido por el Municipio actor en el sentido de que la normativa estatal aplicable no prohíbe la circulación de mototaxis como una forma de transporte alternativo y que, ante ello, es viable que los Municipios puedan regularlo, debe decirse que si bien este Pleno desconoce las condiciones en que el Ayuntamiento del Municipio accionante autorizó el funcionamiento de ese medio de transporte alternativo así como las reglas aplicables, lo cierto es que indudablemente se trata de un **medio motorizado para transportar personas en forma individual o colectiva,** como sucede con el transporte en sus modalidades colectiva o individual motorizado,[47] **se requiere de una concesión**

[46] "**Artículo 155.** Sanciones para los propietarios de vehículos que no reúnan los requisitos exigidos por esta ley y sus reglamentos
"1. Los vehículos que no reúnan los requisitos exigidos por esta ley o su reglamento, serán retirados de la circulación tanto de vehículos, peatones y ciclistas en los espacios exclusivos para los mismos; así como los que constituyan peligro para los conductores, pasajeros o peatones, los que dañen vías públicas o contaminen el medio ambiente por emisión de gases y ruidos."
[47] Como lo disponen los artículos 119, punto 2; 120 y 121 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima.

**otorgada por el Ejecutivo de esa entidad;**[48] lo cual conduce a que conforme al marco local aplicable a la materia de transporte, sólo esa autoridad puede otorgar concesiones para transportar personas en forma individual o colectiva y no así alguna otra, al margen de que se trate de un medio de transporte no previsto en la legislación vigente.

60. Lo anterior, máxime que conforme al principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional, las autoridades (federales, locales y municipales) sólo pueden realizar todo aquello que expresamente les está conferido en una norma y, en el caso, del marco federal y local aplicable a la materia de transporte, no se desprende que los Municipios cuenten con facultades para autorizar la circulación de vehículos para el transporte motorizado de personas siendo que, como se ha expresado, ello no está comprendido en la materia de tránsito que constitucionalmente está consignada para los Municipios, incluso aunque se trate de un medio "alternativo de transporte" pues al estar destinado a transportar personas en forma individual o colectiva mediante un vehículo automotor, indudablemente se trata de un vehículo de servicio público, el cual requiere de una concesión expedida por el gobernador del Estado, tal y como se prevé en los artículos 135[49] y 393[50] de la ley en comento.

---

[48] En términos de lo previsto en los artículos 13, fracciones XXV, XCVI, CVIII; 16, punto 2, fracción IV; 267, punto 1; 270, punto 1; 286, punto 1, todos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima.

[49] "**Artículo 135.** Vehículos de servicio público:
"1. Son aquellos que están destinados al transporte de personas y carga, en sus distintas modalidades, que operan en virtud de concesión y/o permisos otorgados en los términos de la presente ley."

[50] "**Artículo 393.** Aseguramiento cautelar de vehículos, placas, tarjeta de circulación y documentos
"1. Tratándose de los servicios de transporte público y privado por arrendamiento a través de aplicaciones tecnológicas en todas sus modalidades, la Secretaría podrá detener, asegurar y en su caso confinar, por sí misma o con el auxilio de la fuerza pública, los vehículos que prestan dichos servicios, y en su caso retirar placas o documentos, en los casos siguientes:
"I. Cuando el vehículo circule sin placas y sin tarjeta de circulación, o sin placas y tarjeta de circulación provisionales, o cuando portando las placas estas sean modificadas, alteradas o sustituidas; o se encuentren vencidas;
"II. Por prestar un servicio distinto al autorizado;
"III. Por no tener concesión o permiso para prestar el servicio de transporte en las vías de comunicación estatal o municipales y en las que sean entregadas en administración al Estado, de jurisdicción federal;
"IV. Cuando exista una orden de autoridad competente;
"V. Prestar el servicio de transporte fuera de la ruta o jurisdicción autorizada;

61. En el **segundo concepto de invalidez,** la parte actora expone la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado porque (1) no se establece fundamento alguno del cual se advierta la competencia de los secretarios signantes de ese acto para poder suscribirlo; (2) no existe ni se cita precepto legal alguno que permita la emisión de un acto que permita el aseguramiento de motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros; (3) insiste en la violación de las competencias constitucionalmente previstas a favor de los Municipios en materia de tránsito y (4) los fundamentos utilizados para la emisión de ese acuerdo están destinados a regular los servicios de transporte público y privado, a través de aplicaciones tecnológicas, lo cual es muy diferente a la regulación en materia de mototaxis adoptada por algunos Municipios.

62. Cabe precisar que no será abordado el argumento en el cual se insiste en la inconstitucionalidad por invasión de las facultades constitucionales a favor del Municipio en materia de tránsito, pues ello ya fue analizado y desestimado oportunamente en la presente ejecutoria.

63. En lo atinente a que en el acuerdo impugnado no se establece el fundamento legal del cual se obtenga la competencia de los secretarios signantes de ese acto para poder suscribirlo, debe decirse que si bien en la demanda de la presente controversia fueron señaladas como autoridades demandadas tanto el secretario general de Gobierno como el secretario de Movilidad y el secretario de Seguridad Pública, todos del Estado de Colima, lo cierto es que en el acuerdo de admisión de la misma, el Ministro instructor únicamente tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Colima, sin que el desechamiento de la demanda respecto de las restantes autoridades ya precisadas hubiera sido impugnado.

64. No obstante, en razón de lo expresado por la actora puede advertirse que lo pretendido es la declaración de invalidez del acuerdo impugnado a partir

---

"VI. No acatar el prestador del servicio de transporte los horarios y rutas establecidas por la autoridad correspondiente;
"VII. Cuando el conductor circule bajo los efectos de bebidas embriagantes o cualquier tipo de drogas enervantes o psicotrópicos previstos en la Ley General de Salud;
"VIII. Cuando la unidad que preste el servicio de transporte público se encuentre en mal estado, poniendo en peligro o riesgo la seguridad del usuario y peatones; y,
"IX. Por no cumplir el concesionario, permisionario u operador lo establecido en esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales aplicables."

de demostrar que dicho acto no cumple debidamente con el requisito de fundamentación por no haberse citado en ese acto el precepto normativo[51] con base en el cual participaron tanto el secretario general de Gobierno como el secretario de Movilidad y el secretario de Seguridad Pública, todos del Estado de Colima; sin embargo, dicho planteamiento debe desestimarse en razón de que resulta ajeno a la naturaleza y materia de las controversias constitucionales.

65. En efecto, si bien la controversia constitucional es un medio de control constitucional que permite verificar la regularidad constitucional de actos que pudieran ser contrarios a lo previsto en la norma fundamental, también es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional.

66. En el caso, el argumento propuesto está enfocado a verificar aspectos de mera legalidad, pues implica analizar si el acuerdo impugnado fue debidamente fundamentado para justificar la participación que en ese acto tuvieron tanto el secretario general de Gobierno como el secretario de Movilidad y el secretario de Seguridad Pública, todos del Estado de Colima, lo cual claramente escapa de los aspectos competenciales inherentes a las controversias constitucionales y, ante ello, no es posible emprender el estudio correspondiente a través de este medio de control constitucional. Al caso resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."[52]

---

[51] A partir de la causa de pedir y en suplencia de la queja, este órgano jurisdiccional advierte que el motivo de impugnación concreto consiste en la omisión de citar el artículo 63 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, el cual establece:
"**Artículo 63.**
"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo deberán ser refrendados con carácter obligatorio por la secretaria o secretario general de Gobierno y por las secretarias o secretarios del ramo a que el asunto corresponda."

[52] Registro digital: 2010668, Pleno, Décima Época, materias constitucional, tesis P./J. 42/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 33.

67. Similar situación sucede con el argumento en el cual la parte actora aduce la invalidez del acuerdo impugnado sobre la base de falta de cita e inexistencia del precepto legal en el cual se faculte al gobernador del Estado para ordenar el aseguramiento de motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros; ello, pues claramente lo pretendido es analizar aspectos de mera legalidad del acuerdo materia de la presente impugnación y no así la posible invasión de las competencias municipales.

68. Además, desde una perspectiva amplia y como se ha precisado en la presente resolución, en términos de lo previsto en la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima, para prestar el servicio de transporte público motorizado, se requiere de una concesión otorgada por el Ejecutivo del Estado, mientras que el incumplimiento de la normativa prevista en esa ley, puede dar lugar a sanciones como el retiro de la circulación del vehículo correspondiente, para lo cual el Ejecutivo Estatal se apoya en la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado, en todo lo relativo a la vigilancia y supervisión de los servicios a cargo de concesionarios, lo cual permite concluir la existencia de un marco normativo estatal que faculta a las autoridades precisadas a tomar medidas como las contenidas en el acuerdo impugnado y, por tanto, que su implementación no trastoca las facultades que el Municipio actor tiene en materia de tránsito.

69. En una última línea argumentativa, la parte actora sostiene la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado al referir que los fundamentos utilizados en ese acto están destinados a regular los servicios de transporte público y privado, a través de aplicaciones tecnológicas, lo cual es muy diferente a la regulación en materia de mototaxis adoptada por algunos Municipios.

70. Lo pretendido con tal planteamiento es analizar la legalidad del acuerdo controvertido para determinar si éste se encuentra debidamente fundado y si el alcance de ese acto –a partir de los preceptos legales en que se apoya– está referido a las motocicletas con chasis adaptado que se utilizan para prestar el servicio de transporte público (individual o colectivo), o bien, a regular el transporte público que se presta mediante aplicaciones tecnológicas; sin embargo, claramente ello no involucra analizar las competencias constitucionales que tiene el Municipio actor en materia de tránsito o transporte, sino sólo verificar la legalidad de ese acto a partir de los fundamentos legales en que se apoya; por tanto, tal

argumento no puede ser analizado mediante la presente controversia constitucional al resultar ajeno a la materia de este medio de control constitucional.

71. Por otro lado, la parte actora controvierte los actos que deriven de la ejecución del acuerdo impugnado, puesto que afirma afectarán el derecho al trabajo y la dignidad de quienes ya contaban con licencia para prestar el servicio alternativo de pasajeros en su modalidad de mototaxis (conforme a la normativa municipal expedida para tal efecto). Afirma que, con motivo del acuerdo impugnado y su ejecución, las personas serán privadas de la remuneración que obtenían por ese servicio, una vez que se les aseguren los vehículos utilizados para tal fin. Tal manifestación resulta infundada en la medida en que no está vinculada a un aspecto relacionado con las competencias constitucionalmente asignadas al Municipio actor pues, como puede apreciarse, en realidad está dirigido a demostrar la posible afectación de derechos de quienes prestan el servicio de transporte de personas en su modalidad de mototaxi en el territorio del Municipio actor. Si bien es cierto que la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno permite la impugnación de violaciones a derechos humanos mediante la controversia constitucional, este Pleno ha determinado que sólo es admisible cuando ese tipo de violaciones estén vinculadas con aspectos competenciales, lo cual no sucede en la especie dado que el reclamo efectuado se relaciona únicamente con derechos de los gobernados, pero sin implicar la afectación del sistema competencial respectivo.

72. No escapa a este Alto Tribunal que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de diciembre de dos mil veinte,[53] se **reformaron** la fracción XXIX-C del artículo 73; el inciso a) de la fracción V y la fracción VI del artículo 115 y el párrafo segundo del apartado C del artículo 122; y se **adicionó** un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Federal; todos ellos en aspectos relacionados con la materia de movilidad y seguridad vial, para quedar como sigue:

"**Artículo 4o.** ...

[53] La cual entró en vigor el diecinueve de diciembre de dos mil veinte y en la que se otorgó el plazo de ciento ochenta días siguiente a la entrada en vigor de esas reformas, al Congreso de la Unión para expedir la Ley General en Materia de Movilidad y Seguridad Vial.

"**Toda persona tiene derecho a la movilidad** en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad."

"**Artículo 73.** ...

"**I.** ...

"**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, **así como en materia de movilidad** y seguridad vial."

"**Artículo 115.** ...

"**I.** ...

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

"**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en **materia de movilidad** y seguridad vial;

"...

"**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, incluyendo criterios para la movilidad** y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia."

"**Artículo 122. ...**

"**A.** ...

"**C.** ...

"Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; **movilidad** y seguridad vial; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública."

73. En cumplimiento de dicho mandato constitucional, el diecisiete de mayo de dos mil veintidós se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, en cuyo artículo 67 se dispusieron las facultades de las entidades federativas, destacando, en lo que interesa, lo previsto en la fracción XI de dicho numeral, la cual señala:

"Artículo 67. De las entidades federativas.

"Corresponde a las entidades federativas:

"I. ...

"XI. **Otorgar licencias y permisos para conducir, en las modalidades de su competencia, para el transporte de pasajeros,** de carga y de uso particular, así como el registro para que los vehículos circulen conforme a las leyes y reglamentos correspondientes bajo los criterios de la presente ley."

74. Por su parte, en el numeral 68 de ese ordenamiento, se establecieron las facultades de los Municipios en la materia.[54]

[54] "Artículo 68. De los Municipios.
"Corresponde a los Municipios las siguientes atribuciones:
"I. Participar en el Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del presente ordenamiento y los lineamientos que establezca el Sistema Nacional;

75. De la interpretación sistemática de lo previsto en los citados preceptos legales se sigue que las entidades federativas son las autoridades competentes para otorgar licencias y permisos para conducir para el transporte de pasajeros, lo cual implica que acorde con el sistema previsto en dicha ley general, la regulación correspondiente para otorgar los permisos para el transporte público

"II. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los programas municipales en materia de movilidad y seguridad vial, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional, los programas de la entidad federativa correspondiente y los Convenios de Coordinación Metropolitanos; así como conducir, evaluar y vigilar la política conforme a lo establecido por esta ley, sus principios y jerarquía de la movilidad;
"III. Vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en materia de movilidad y seguridad vial;
"IV. Participar con las autoridades federales, de las entidades federativas y de otros Municipios en la planeación, regulación, instrumentación e implementación de los Convenios de Coordinación Metropolitanos;
"V. Constituir las instancias locales y de coordinación metropolitana para la implementación de acciones integrales, acciones afirmativas transversales en materia de movilidad, en apego a esta ley y demás disposiciones legales;
"VI. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, otras entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para la implementación de acciones específicas, obras e inversiones en la materia, así como aquellas que prioricen la movilidad de los grupos en situación de vulnerabilidad;
"VII. Facilitar y participar en los sistemas de movilidad de las entidades federativas, en los términos que establece esta ley, garantizando que las vías proporcionen un nivel de servicio adecuado para todas las personas, considerando su interseccionalidad, sin importar el modo de transporte que utilicen;
"VIII. Desarrollar estrategias, programas y proyectos para la movilidad, fomentando y priorizando el uso del transporte público y los modos no motorizados;
"IX. Asignar, gestionar y administrar recursos para apoyar e implementar acciones y proyectos en materia de movilidad, su infraestructura, servicios auxiliares, operación y capacitación de las personas operadoras, transporte y seguridad vial, promoviendo una mejor utilización de las vías conforme a la jerarquía de la movilidad;
"X. Establecer los mecanismos necesarios para mejorar la seguridad vial, de conformidad con la jerarquía de la movilidad y sus necesidades;
"XI. Realizar estudios para el diseño, modificación y adecuación de las vías en los centros de población, de conformidad con lo establecido en esta ley y las necesidades territoriales;
"XII. Implementar dispositivos para el control del tránsito que deban ser utilizados en los centros de población de su competencia;
"XIII. Establecer la categoría, sentidos de circulación, señalética y demás características de las vías en su territorio;
"XIV. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos para la realización de obras de infraestructura para la movilidad, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas;
"XV. Realizar estudios de impacto de movilidad en el ámbito de su competencia, incluyendo criterios de sustentabilidad, perspectiva de género, entre otros que se consideren relevantes;
"XVI. Autorizar las áreas de transferencia para el transporte en su territorio;

de personas sigue siendo competencia de los Estados y, por tanto, los Gobiernos Municipales carecen de atribuciones en materia de transporte público de pasajeros, por lo que resulta correcto que los Gobiernos Estatales emitan normativa tendente a sancionar la inobservancia de la regulación correspondiente y emitida en ejercicio de su potestad constitucional en una materia asignada (mediante el sistema residual de competencias) a las propias entidades federativas.

76. Finalmente debe agregarse que la presente resolución es congruente con lo resuelto por esta Suprema Corte en los precedentes oportunamente citados pero, en particular con las ejecutorias correspondientes a las controversias constitucionales 309/2017 y 342/2019, ya que al igual que en el presente asunto, en esas controversias se analizó el marco normativo aplicable para el Estado de Colima y sus Municipios y, en particular, en el segundo de esos asuntos, temas relacionados con el servicio de transporte alternativo, siendo que en ambos asuntos, se concluyó la inconstitucionalidad de la normativa emitida por los Municipios demandados por invadir la esfera competencial de las autoridades estatales en materia de transporte público.

77. En razón de lo expresado, y ante lo infundado de los planteamientos analizados, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la validez del "*Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte*

"XVII. Regular el servicio del estacionamiento en vía pública;
"XVIII. Impulsar la accesibilidad e inclusión de personas con discapacidad y personas con movilidad limitada a los servicios públicos de transporte de pasajeros, así como su desplazamiento seguro y efectivo en las vías a través de infraestructura adecuada;
"XIX. Mantener, en el ámbito de sus atribuciones, las vías libres de obstáculos y elementos que impidan, dificulten, generen un riesgo u obstaculicen el tránsito peatonal y vehicular, excepto en aquellos casos debidamente autorizados y respetando la jerarquía de la movilidad;
"XX. Instrumentar programas y campañas de cultura de la movilidad, que fomenten la prevención de los siniestros de tránsito;
"XXI. Implementar programas especiales de seguridad vial en los entornos escolares y puntos de alta afluencia de personas;
"XXII. Prever en su legislación aplicable, que los desarrollos inmobiliarios cuenten con el criterio de calle completa;
"XXIII. En los Municipios insulares, coordinar con las autoridades acciones de movilidad asequible, incluyente, segura y sustentable entre sus Municipios y el territorio continental, y
"XXIV. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley."

*motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento*", emitido el dieciocho de enero de dos mil veintiuno por el Gobernador Constitucional del Estado de Colima y publicado al día siguiente en el Periódico Oficial "El Estado de Colima".

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

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

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

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con la precisión de que se trata de un acto administrativo, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones en la competencia y de que se trata de un acto administrativo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportuni-

dad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la certeza y precisión de los actos reclamados.

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

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con consideraciones adicionales y Laynez Potisek, respecto del apartado VII, relativo al estudio, consistente en reconocer la validez del "*Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento*", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ortiz Ahlf y los señores Ministros Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

**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, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de ocho de agosto de dos mil veintidós por gozar de vacaciones, por haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil diecinueve.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE COLIMA SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA CONTESTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO PODER (ARTÍCULOS 60 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 38, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, AMBAS DEL ESTADO DE COLIMA).**

**III. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**IV. TRÁNSITO Y TRANSPORTE. DISTINCIÓN ENTRE AMBOS SERVICIOS PÚBLICOS.**

**V. COMPETENCIA RESIDUAL PARA LOS ESTADOS. SI LA PRESENTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO NO ESTÁ EXPRESAMENTE CONFERIDA A LA FEDERACIÓN NI A LOS MUNICIPIOS, DEBE ENTENDERSE QUE SE ENCUENTRA OTORGADA IMPLÍCITAMENTE A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**VI. TRÁNSITO. BASES DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PARA LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO ENTRE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.**

**VII. SERVICIOS DE TRÁNSITO Y DE TRANSPORTE. EL PRIMERO SE PRESTA DE MANERA CONSTANTE POR EL ENTE PÚBLICO Y ESTÁ DIRIGIDO A LOS USUARIOS EN GENERAL, ES DECIR, AL COLECTIVO SOCIAL, MIENTRAS QUE EL SEGUNDO PUEDE SER GESTIONADO EN FORMA PÚBLICA O PRIVADA Y SE PRESTA A USUARIOS EN PARTICULAR.**

**VIII. TRÁNSITO. CORRESPONDE A LA LEGISLATURA LOCAL ESTABLECER EL MARCO HOMOGÉNEO QUE LO REGULE Y A LOS AYUNTAMIEN-**

**TOS LA REGLAMENTACIÓN DE LAS CUESTIONES ESPECÍFICAS DE SUS MUNICIPIOS.**

**IX. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA REGULACIÓN QUE TIENE POR OBJETO REALIZAR OPERATIVOS EN LAS VIALIDADES, CARRETERAS Y AUTOPISTAS DE JURISDICCIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL, A EFECTO DE IDENTIFICAR Y ASEGURAR CAUTELARMENTE A TODO AQUEL VEHÍCULO EN EL CUAL SE PRESTE EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS QUE NO ESTÉ AUTORIZADO EN LA LEY DE MOVILIDAD LOCAL, INCIDE EXCLUSIVAMENTE EN LA MATERIA DE TRANSPORTE DE PERSONAS Y NO ASÍ EN LA DE TRÁNSITO, POR LO QUE NO INVADE LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO).**

**X. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. TRATÁNDOSE DE UN MEDIO MOTORIZADO PARA TRANSPORTAR PERSONAS EN FORMA INDIVIDUAL O COLECTIVA, COMO SUCEDE CON EL TRANSPORTE EN SUS MODALIDADES COLECTIVA O INDIVIDUAL MOTORIZADO, SE REQUIERE DE UNA CONCESIÓN OTORGADA POR EL EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD, AL MARGEN DE QUE SE TRATE DE UN MEDIO DE TRANSPORTE NO PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE (ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO).**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLANTEAMIENTO REFERENTE A CUESTIONES DE FUNDAMENTACIÓN (LEGALIDAD), DEBE DESESTIMARSE**

**YA QUE SI BIEN, LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ES UN MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL QUE PERMITE VERIFICAR LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE ACTOS QUE PUDIERAN SER CONTRARIOS A LO PREVISTO EN LA NORMA FUNDAMENTAL, TAMBIÉN ES CIERTO QUE NO TODA VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL PUEDE ANALIZARSE EN ESTA VÍA (ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO).**

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

**XIII. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA REGULACIÓN ESTATAL QUE TIENE POR OBJETO OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONDUCIR, EN LAS MODALIDADES DE SU COMPETENCIA, PARA EL TRANSPORTE DE PASAJEROS, DE CARGA Y DE USO PARTICULAR, ASÍ COMO EL REGISTRO PARA LA CIRCULACIÓN DE LOS VEHÍCULOS, ES EMITIDA EN EJERCICIO DE SU POTESTAD CONSTITUCIONAL EN UNA MATERIA ASIGNADA, MEDIANTE EL SISTEMA RESIDUAL DE COMPETENCIAS A LAS PROPIAS ENTIDADES FEDERATIVAS (ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO).**

**XIV. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE COLIMA. LA REGULACIÓN ESTATAL QUE TIENE POR OBJETO OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONDUCIR VEHÍCULOS PARA EL TRANSPORTE DE PASAJEROS, NO**

**INVADE LA ESFERA MUNICIPAL, AL SER ÉSTA COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 37/2021. MUNICIPIO DE VILLA DE ÁLVAREZ, ESTADO DE COLIMA. 8 DE AGOSTO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: CARLOS ALBERTO ARAIZA ARREYGUE.

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

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la controversia constitucional 37/2021, promovida por el Municipio de Villa de Álvarez, Estado de Colima.

## I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** El Municipio de Villa de Álvarez, Estado de Colima, por conducto de la síndico municipal, presentó[1] demanda de controversia constitucional contra actos atribuidos al titular del Poder Ejecutivo, al secretario general de Gobierno, al secretario de Movilidad y al secretario de Seguridad Pública, todos del Estado de Colima.

[1] El escrito y sus anexos fueron remitidos vía correo certificado el veintidós de marzo de dos mil veintiuno y recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el cinco de abril de dos mil veintiuno.

2. En la demanda se solicitó la declaración de invalidez del "*Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento*", emitido el dieciocho de enero de dos mil veintiuno y publicado al día siguiente en el Periódico Oficial "El Estado de Colima".

3. En esencia, a través de los conceptos de invalidez propuestos, la parte actora expone:

• **Primer concepto de invalidez.** El acuerdo impugnado es contrario a lo previsto en el artículo 115, fracción III, inciso h), así como a la fracción V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular en lo relativo a la potestad municipal de regulación en materia de transporte; ello porque tal acto prohíbe el transporte alternativo en la modalidad de mototaxis, con lo cual se invade la esfera competencial constitucionalmente asignada al Municipio en esa materia, lo que repercute, además, en la transgresión de los mandatos previstos en los artículos 14, 16 y 133 del Pacto Federal.

Lo anterior porque constitucionalmente al Municipio le corresponde regular la materia de transporte dentro de su circunscripción territorial, pero mediante la emisión del acuerdo combatido, el Ejecutivo Local violenta tal atribución municipal pues con tal acto se regula la materia cuya competencia es de carácter municipal y se ordena la práctica de operativos en contra de los denominados "mototaxis", siendo que la normativa aplicable no prohíbe la circulación de ese tipo de transporte alternativo, por lo que es viable que los Municipios, en ejercicio de sus potestades, puedan regularlo.

Además, tal acto se emitió como consecuencia de que el legislador local no atendió a la iniciativa de ley presentada por el propio Ejecutivo Local y cuya finalidad era prohibir el transporte público de pasajeros en motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros.

Incluso, el Ejecutivo Local desatiende que previo a la emisión de tal acto, ya existían particulares a quienes se les autorizó el uso de ese tipo de unidades

para el servicio público de pasajeros, por lo que a tales sujetos se les afecta el derecho al trabajo y su dignidad humana.

• **Segundo concepto de invalidez.** El acuerdo impugnado es contrario a los artículos 14, 16 y 115, fracción III, inciso h), y fracción V, inciso h), constitucionales, pues en tal acto no se establece fundamento alguno del cual se advierta la competencia de los secretarios que lo signaron para así hacerlo, ni tampoco existe o se cita precepto legal alguno que permita la emisión de un acto que permita el aseguramiento de motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros, por lo que claramente ese actuar no está debidamente fundado.

Además, se insiste que tal acuerdo invade las competencias constitucionales del Municipio en materia de transporte público al prohibir un transporte alternativo y no adecuarse al marco constitucional en esa asignatura.

Al respecto se indica que tal acto se apoya en lo previsto en los artículos 58, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, así como en los artículos 3o., 4o., 16, 28, fracciones XIV y XXIII, y 35, fracción XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, y 393 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, siendo que, en el mejor de los casos, esa normativa regula los servicios de transporte público y privado, a través de aplicaciones tecnológicas, lo cual es muy diferente a la regulación que en materia de mototaxis fue adoptada por algunos Municipios, por lo que claramente, el acuerdo impugnado no está debidamente fundamentado.

4. **Admisión de la demanda.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente controversia constitucional que fue registrada con el número 37/2021[2] y la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

[2] Auto de ocho de abril de dos mil veintiuno.

5. El Ministro instructor admitió a trámite la demanda;[3] únicamente tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Colima,[4] a quien ordenó emplazarlo a juicio para que formulara la contestación y, finalmente, ordenó dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República para que manifestaran lo que correspondiera a su representación.

6. **Contestaciones a la demanda.** El Poder Ejecutivo del Estado de Colima dio contestación a la demanda,[5] ofreciendo diversas pruebas.

7. Así, en la contestación de la demanda sustancialmente se expresó:

• Contrariamente a lo expresado por la parte actora, el acuerdo combatido no viola lo previsto en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que tal acto no invade la competencia constitucionalmente otorgada al Municipio en materia de tránsito pues dicho acto regula aspectos de transporte público, siendo que se trata de materias claramente diferenciadas.

• La implementación de operativos de seguridad pública para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado, cualquiera que sea su denominación, no está autorizada por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima ni por su reglamento.

• Además, el acuerdo impugnado deriva de lo previsto en los artículos 58, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, así como de lo establecido en los artículos 3, 4, 16, 17, 28, fracción XIV, XXII y

[3] Auto de uno de julio de dos mil veintiuno.
[4] Los secretarios de Gobierno, de Movilidad y de Seguridad Pública no se tuvieron como autoridad demandada por ser dependencias subordinadas al propio Ejecutivo Estatal, ello con fundamento en la jurisprudencia de rubro: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.". (Jurisprudencia P./J. 84/2000, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de dos mil, página 967, registro: 191294).
[5] Recibida electrónicamente el once de agosto de dos mil veintiuno.

35, fracción XXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, así como el numeral 393 de la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima.

8. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento, el diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria), en la que se hizo relación de los autos en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y, en relación con los alegatos, se hizo constar que hasta ese momento no se habían recibido; finalmente, se puso el expediente en estado de resolución.

## II. COMPETENCIA

9. 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 en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[6] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[7] así como con el punto segundo,

[6] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"...
"i) Un Estado y uno de sus Municipios."

[7] Conforme al artículo **quinto transitorio** del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de julio de dos mil veintiuno; el presente asunto se resolverá conforme a la ley vigente al momento de su inicio:
"**Transitorios**
"...

fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece[8] (todas esas normas, en su texto vigente hasta el once de marzo de dos mil veintiuno, por corresponder al aplicable al momento de la presentación de la demanda), por tratarse de una controversia constitucional entre un Estado (Colima) y uno de sus Municipios (Villa de Álvarez).

## III. OPORTUNIDAD

10. El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia[9] señala que, tratándose de normas generales, el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

11. En el caso, el Municipio actor impugna el "***Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento***", emitido el dieciocho de enero de dos mil veintiuno y publicado al día siguiente

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

[8] "**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

[9] "**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:
"...
"**II.** Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", el cual impugna con motivo de su primer acto de aplicación, ya que, en términos de lo expuesto en la demanda por la parte actora, tuvo conocimiento del acto como consecuencia de "*un operativo que fue realizado por la Secretaría de Movilidad del Estado de Colima el día 19 de febrero del presente año 2021*". En ese sentido, el plazo de treinta días hábiles para promover la controversia transcurrió del **veintidós de febrero al ocho de abril de dos mil veintiuno,** debiéndose descontar los días veintisiete y veintiocho de febrero, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de marzo, y tres y cuatro de abril, por corresponder a sábados y domingos; y el quince y treinta y uno de marzo, así como el uno y dos de abril del mismo año, de conformidad con el Acuerdo General Plenario 18/2013; por lo que si la demanda se presentó el **veintidós de marzo de dos mil veintiuno** (fecha en que, acorde al sello de la oficina de Correos de México, fue depositada la demanda), es clara su oportunidad.

12. Además, toda vez que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda –es decir, del veintidós de marzo de dos mil veintiuno– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

## IV. LEGITIMACIÓN

13. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,[10] el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

[10] "**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."

14. **Legitimación activa.** En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Karina Marisol Heredia Guzmán, en su carácter de síndico del Municipio de Villa de Álvarez, Colima, quien acreditó[11] contar con tal carácter mediante copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección del Ayuntamiento, expedida por el Instituto Electoral del Estado de Colima, así como con el acta de la sesión solemne de toma de protesta de la administración municipal 2018-2021, celebrada el quince de octubre de dos mil dieciocho. Ahora bien, dicha funcionaria se encuentra legitimada para promover la presente controversia constitucional en representación del Municipio de Villa de Álvarez, del Estado de Colima, de conformidad con lo previsto por el artículo 51, fracciones II y III, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima,[12] conforme al cual corresponde al síndico municipal la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que sea parte.

15. **Legitimación pasiva.** De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria, tendrán el carácter de parte demandada la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.[13] En la presente controversia se reconoció el carácter de parte demandada al Poder Ejecutivo del Estado de Colima.

---

[11] Calidad reconocida mediante auto de siete de octubre de dos mil veintiuno, previo desahogo de dos prevenciones formuladas en proveídos de dieciocho de mayo y once de agosto del mismo año.

[12] "**Artículo 51.** Las síndicas o síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones: ...
"II. La procuración, defensa, promoción y representación jurídica de los intereses municipales. Los cabildos podrán nombrar apoderados o procuradores especiales cuando así convenga a los intereses del Municipio;
"III. La representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal."

[13] "**Artículo 10 de la ley reglamentaria.** 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."

16. En su representación compareció Ricardo Antonio Alfaro de Anda, quien se ostentó como consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, cargo que acreditó con copia certificada del nombramiento que le fue expedido por el gobernador constitucional del mismo Estado el veinticinco de febrero de dos mil uno; luego, conforme al artículo 38, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública,[14] corresponde al consejero jurídico representar al Poder Ejecutivo Estatal, por lo que dicha persona se encuentra legitimada para contestar la demanda en representación del Poder demandado.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

17. No se advierte la actualización de causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, por lo que procede el estudio del concepto de invalidez que se plantea.

## VI. CERTEZA Y PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

18. Con fundamento en lo dispuesto por la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria,[15] se procede a precisar en forma concreta los actos que son objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados.

19. En la demanda se solicita la declaración de invalidez del "*Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el*

[14] "**Artículo 38.** A la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado corresponde el estudio, planeación, resolución y despacho de los siguientes asuntos: ...
"**XII.** Representar jurídicamente al gobernador en cualquier juicio o asunto en que éste intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La representación a que se refiere esta fracción comprende la interposición y el desahogo de todo tipo de recursos, pruebas, alegatos y actos que favorezcan los intereses y derechos del representado y del Estado. Esta facultad podrá ser delegada en términos de lo dispuesto por el reglamento interior de la Consejería Jurídica."

[15] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
(Reformada, D.O.F. 7 de junio de 2021)
"**I.** La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

*aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento*", emitido el dieciocho de enero de dos mil veintiuno y publicado al día siguiente en el Periódico Oficial "El Estado de Colima".

20. Asimismo, de lo expresado en la foja 5 de la demanda se desprende que la parte actora controvierte *"Todas las consecuencias y actos posteriores que deriven del citado Acuerdo y de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Colima, como lo son la ejecución material del citado acuerdo,* ejecución material que, de acuerdo a la narración de los hechos contenida en la foja 7 de la demanda se llevó a cabo el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, "*al realizarse un operativo en el que fueron detenidos por parte de elementos de la Policía del Estado de Colima 09 nueve mototaxis, mismas que se encontraban en circulación siendo detenidos los conductores a quienes se les aseguraron dichos vehículos*"; por ende, igualmente se tienen como actos impugnados (en vía de consecuencia del reclamo principal) dichos actos de ejecución.

21. La existencia de esos actos quedó demostrada debido a que, al contestar la demanda, el gobernador del Estado de Colima aceptó la emisión del acuerdo impugnado, aunado a que tal acto fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Colima, en el Tomo 106, Número 05, a fojas 186 y siguientes, del diecinueve de enero de dos mil veintiuno, por lo que su existencia queda claramente demostrada y, por lo que hace a la ejecución precisada también se tiene por demostrada pues, al dar contestación a la demanda el gobernador del Estado señaló que la implementación del acuerdo se llevó a cabo con estricto apego a la legalidad y ponderando principalmente la seguridad de los usuarios del transporte público.

## VII. ESTUDIO

22. Según se obtiene de los conceptos de invalidez vertidos por la parte actora, el acuerdo impugnado es inconstitucional porque, desde su perspectiva, tal acto invade las atribuciones que constitucionalmente están asignadas a los Municipios en materia de transporte público y tránsito. Así, para verificar si lo

afirmado por la parte accionante es o no fundado, se hace necesario conocer el contenido del acuerdo materia de la presente controversia, el cual dispone:

"PRIMERO. El presente acuerdo tiene por objeto establecer la coordinación interinstitucional de manera temporal para implementar operativos de coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Movilidad, para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento.

"SEGUNDO. Las citadas dependencias, se coordinarán a efecto de establecer las normas, instrumentos y acciones para prevenir los delitos y erradicar la comisión de infracciones administrativas, específicamente en el área de operación del servicio público de transporte, en todas sus modalidades, así como del transporte privado y particular a través del uso de cualquier tipo de vehículo automotor. Para ello podrán realizar, entre otras actividades, de manera conjunta, toda clase de operativos, acciones y estrategias coordinadas en las vialidades, carreteras y autopistas de jurisdicción estatal y municipal, así como todos aquellos trámites y diligencias que se requieran para el cumplimiento del presente acuerdo.

"TERCERO. La actuación de parte de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, consistirá en brindar el apoyo en seguridad perimetral y de contención de personas, así como brindar protección a los servidores públicos de la Secretaría de Movilidad que intervengan en los operativos que ésta realice, a fin de que puedan ejercer sus funciones sin poner en riesgo su vida o integridad física; todo ello con estricto apego al Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública con la Secretaría de Movilidad, específicamente en los operativos realizados por la Secretaría de Movilidad, en coordinación con las autoridades estatales y federales en el marco legal de sus atribuciones.

"CUARTO. Podrá invitarse a instancias de los tres órdenes de gobierno, para que estén presentes en los operativos, vigilando que las autoridades actúen en el ámbito de sus competencias.

"QUINTO. La actuación de las instituciones se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los

derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

"SEXTO. El presente acuerdo deberá publicarse en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima' y enviarse a las dependencias que en el intervienen, para su conocimiento y criterio técnico.

"TRANSITORIO ÚNICO. El presente acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima'."

23. Como puede advertirse, el referido acuerdo fue emitido por el gobernador del Estado de Colima a efecto de ordenar la práctica de operativos en las vialidades, carreteras y autopistas de jurisdicción estatal y municipal, para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado, cualquiera que sea su denominación, y que no esté autorizado en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento; ello, al advertir que en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento no está previsto el funcionamiento y prestación del servicio de transporte público de personas mediante motos adaptadas, denominadas "mototaxis" y que algunos Municipios de esa entidad otorgaron autorizaciones y/o permisos para el funcionamiento y operación de ese tipo de unidades, lo que se estimó pone en riesgo la seguridad de las personas.

24. Como se ha indicado, la parte actora de la presente controversia aduce la inconstitucionalidad de dicho acuerdo al considerar que el mismo invade su ámbito de competencia constitucional, ya que la competencia para regular lo relacionado con el servicio de transporte público corresponde a los Municipios, quienes constitucionalmente están facultados en materia de transporte, la cual es indebidamente regulada por la autoridad estatal a través del acuerdo impugnado.

25. Precisado lo anterior, conviene tener el marco constitucional aplicable al presente caso, en particular lo establecido en la Constitución en cuanto las competencias asignadas a los Municipios, en donde el artículo 115 constitucional dispone, en lo que interesa:

"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:

(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 6 de junio de 2019)
"I. ...

"II. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)
"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"b) Alumbrado público.

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)
"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"d) Mercados y centrales de abasto.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"e) Panteones.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"f) Rastro.

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)
"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y **tránsito;** e,

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

(Reformado [N. de E. Adicionado], D.O.F. 23 de diciembre de 1999)
"**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.

(Adicionado, D.O.F. 14 de agosto de 2001)
"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

"(Reformada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)
"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"**c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.**

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

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

(Reformado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

(Reformado, D.O.F. 24 de agosto de 2009)

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

(Adicionado, D.O.F. 23 de diciembre de 1999)

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

(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:

(Reformado, D.O.F. 18 de diciembre de 2020)

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y **seguridad vial;**

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

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

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

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

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

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

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

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

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

(Reformada, D.O.F. 18 de diciembre de 2020)

"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, **incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial,** con apego a las leyes federales de la materia. ..."

26. Del precepto constitucional transcrito se desprende, en lo que interesa, que a los Municipios corresponden, entre otras, las funciones de tránsito (conforme a la base III, inciso h), del artículo 115 constitucional), así como que están facultados para formular y aprobar los planes en materia de movilidad y seguridad vial e intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial (conforme a la base V, incisos a) y h), del propio precepto constitucional).

27. Esto es, la Constitución establece claramente que al Municipio corresponde prestar el servicio de tránsito, así como que se le otorga el derecho para la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando se afecte su ámbito territorial; sin embargo, constitucionalmente no se establece expresamente su competencia en materia de transporte público, la cual aduce tener y que estima afectada por el acto impugnado; por ende, a partir de lo expresado por el Municipio actor, la presente controversia constitucional requiere analizar si la materia de tránsito (que expresamente está asignada en la Constitución Federal a la autoridad municipal) es coincidente con la materia de transporte público, pues de esa manera se podrá determinar si el actuar del Ejecutivo del Estado de Colima efectivamente invade las competencias asignadas al Municipio, para lo cual resulta conveniente abordar algunos de los precedentes emitidos por este Alto Tribunal, de conformidad con lo siguiente:

28. **Controversia constitucional 2/1998.**[16] Dicho asunto se refirió a una controversia promovida por el Gobierno del Estado de Oaxaca en contra del Reglamento de Tránsito y Transporte del Municipio de Oaxaca de Juárez, expedido por el Ayuntamiento de ese Municipio, respecto del cual la autoridad estatal adujo que los actos del Municipio invadieron su competencia constitucional, pues al facultar al Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez para otorgar concesiones, autorizaciones o permisos necesarios para el funcionamiento de cualquier tipo de transporte público de pasajeros, de carga o mixtos, se vulneraban los artículos 16, 28 y 115 de la Constitución Federal, ya que dicha facultad no deriva de ninguna ley ordinaria sino que tal atribución estaba reservada por la Ley de Tránsito reformada para el Estado de Oaxaca al titular del Poder Ejecutivo del Estado.

29. Asimismo se adujo que el Municipio confundió el significado del servicio público de tránsito con el de transporte, pues el reglamento impugnado se apoyó en lo previsto en el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

30. En la correspondiente resolución, este Tribunal Pleno estimó fundados y suficientes los argumentos expresados por la parte actora (suplidos en sus deficiencias) ya que:

• El Texto Constitucional no establece (ni de sus antecedentes se desprenden) elementos para determinar si existe diferencia entre los conceptos de tránsito y transporte y, en su caso, en qué consisten esas distinciones, lo cual permite inferir que ante el uso en diferentes preceptos de esos dos vocablos, tanto el Constituyente como el Poder Reformador de la Constitución estimaron que se trataba de conceptos distintos al utilizar y que correspondían a su contenido gramatical y a la propia naturaleza de los servicios que dichos vocablos comprenden.

• Al acudir a obras jurídicas que abordan lo relativo al transporte público, el Tribunal Pleno refirió que los servicios públicos de tránsito y de transporte son

[16] Resuelta el veinte de octubre de mil novecientos noventa y ocho.

distintos y que el primero no involucra necesariamente el segundo pues de las características de cada uno se desprende que mientras el de tránsito es *uti universi*, es decir, dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública y constante; el de transporte es *uti singuli*, o sea, dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano, porque queda claro que el tránsito y el transporte son cuestiones distintas.

• Se precisó que el servicio de tránsito es "*la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción o un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona*."

• Con respecto al transporte, se destacó que es "*un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto*",[17] el cual es realizado por la administración pública (en forma directa o indirecta), con el propósito de satisfacer la necesidad colectiva de trasladar personas o sus bienes de un lugar a otro y cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público.

• Posteriormente se analizó el sistema de distribución de competencias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para los tres niveles de gobierno y que está previsto en los artículos 73, 115, 117, 118 y 124. Al respecto se precisó que de esas normas se obtiene que la Constitución

[17] Ibíd., p.119.

Federal adopta el sistema consistente en enumerar las competencias de los órganos de Gobierno Federales (artículo 73), al señalar las materias en las que puede legislar el Congreso de la Unión, mientras que conforme al numeral 124 constitucional, las facultades que no están expresamente conferidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, por lo que corresponde a las entidades federativas el ejercicio de las facultades que la Ley Fundamental no reservó a entes federales (facultades residuales), mientras que las potestades estatales están limitadas por lo previsto en los artículos 117 y 118, que señalan prohibiciones absolutas respecto del ejercicio de diversas competencias, por una parte, y por otra, algunas más que no puede desempeñar, si no es con el consentimiento del Congreso de la Unión.

• Además, a tal marco constitucional se suma lo prescrito en el artículo 115 constitucional, que ordena la reglamentación necesaria en la Ley Fundamental local, de diversos principios que garanticen la existencia del Municipio Libre, entre los que se encuentra el ejercicio exclusivo de diversas facultades. Así, los Estados pueden ejercer válidamente las facultades que no estén expresamente conferidas a la Federación, que no tengan prohibiciones o que no se señalen para su ejercicio por los Municipios.

• Luego, para determinar la distribución de competencias entre las entidades federativas y los Municipios, es necesario acudir al artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, en el cual se establecen las facultades conferidas a los Municipios de manera absoluta, reservando la posibilidad de que la Legislatura Local les encomiende la prestación de otros servicios públicos.

• Se refirió que el texto de esa porción normativa data de la reforma constitucional al artículo 115, en cuyo proceso legislativo el órgano revisor de la Constitución pretendió fortalecer el ámbito competencial del Municipio; de ahí que las facultades establecidas en la fracción III del artículo 115 constitucional corresponden en primera instancia al Municipio, de que sólo a través de las leyes estatales, cuando así fuere necesario, se podrá establecer el concurso de los Estados en esta materia y, finalmente, se estableció la posibilidad de que la Legislatura Local les encomiende la prestación de otros servicios. La interpretación histórica y teleológica de esa disposición conduce a que los servicios ahí previstos serán prestados por el Municipio, mientras los no contemplados en tal

precepto serán prestados por los Municipios sólo cuando la Legislatura Local se los encomienda.

• Esto es, la fracción III del artículo 115 constitucional establece que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios públicos, el de seguridad pública y tránsito, pero la Constitución Federal no reserva a los Municipios prestar el servicio de transporte público, pues en ninguna parte del artículo en comento se establece que les corresponda prestar dicho servicio público; por ende es claro que **la materia de transporte no se encuentra reservada por la Constitución Federal a los Municipios** y sólo es posible que dicha competencia sea de la atribución del Ayuntamiento si la Legislatura Local, así lo determina.

• Dicho de otra manera, si la prestación de un servicio público no está expresamente conferida a la Federación, por una parte, ni a los Municipios por la otra (no sólo por la Constitución), entonces se entiende que se encuentra implícitamente conferida a las entidades federativas, con fundamento en el artículo 124 constitucional.

• Posteriormente se analizó la normativa constitucional del Estado de Oaxaca así como la Ley Orgánica Municipal de esa entidad y se encontró que tal marco jurídico sólo reitera y establece las facultades y atribuciones de los Municipios previstas en el artículo 115 de la Constitución Federal **pero en forma alguna los faculta para prestar el servicio público de transporte,** por lo que tampoco por la vía de facultades legales se surte la competencia del Ayuntamiento en esta materia, de tal suerte que tampoco se actualiza la hipótesis normativa prevista en la fracción III, inciso i), del artículo 115, de la Constitución Federal, por la vía de que la Legislatura Local encomiende diversas facultades.

• Se precisó que no es suficiente para considerar que la facultad de prestar el servicio público de transporte deviene del hecho de que el artículo 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca establece la creación, entre otras, de la Comisión de Seguridad Pública y Transportes, pues ello no implica que se le otorgue al Municipio la facultad de prestar dicho servicio público, toda vez que, ésta no se encuentra dentro del catálogo realizado por los artículos 94 de la Constitución Local y 116 de la Ley Orgánica Municipal; además, los artículos 59 y 61 de la Ley Orgánica Municipal establecen que las comisiones son

exclusivamente órganos de consulta no operativos y son responsables de estudiar, examinar los distintos aspectos relacionados con su encomienda, lo que no puede generar la consecuencia que pretenden los demandados de que por crearse en la ley la Comisión de Seguridad, Tránsito y Transporte se surta la competencia del Ayuntamiento en esta última materia, la que no está encomendada por las disposiciones de la Constitución Local y de la ley orgánica que establecen facultades de los Municipios.

• Asimismo se indicó que de las fracciones XXXVI, LI y LIII del artículo 59 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca se sigue que la competencia en materia de transporte es estatal y no así municipal pues el Constituyente Local estableció la facultad del Congreso Local de expedir leyes sobre vías de comunicación que no sean jurisdicción federal y a legislar sobre los servicios públicos pues las vías de comunicación pueden estar comprendidas tanto en el transporte público como en la materia de tránsito ya que sobre éstas se realizan cualquiera de los dos servicios precisados, de tal suerte que la materia de vías de comunicación estatales incluye tanto la regulación del transporte como la de tránsito dentro de las áreas geográficas no reservadas a la jurisdicción municipal, como son las vías de comunicación estatales.

• Ante lo explicado, este Pleno concluyó que al aprobar y expedir el Reglamento de Tránsito y Transporte impugnado, el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez violó lo previsto en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, pues con la emisión de dicho reglamento cuestionado se adjudicó la facultad de prestar un servicio público que no le compete, por lo que se declaró la invalidez del reglamento impugnado, únicamente por cuanto hace a la prestación del servicio público de transporte por parte del Municipio.

31. De la ejecutoria sintetizada derivó la jurisprudencia P./J. 80/98, que señala:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRÁNSITO NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE. En las definiciones que de tránsito y transporte aparecen en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española y de las características que doctrinaria y jurídicamente se otorgan a dichos servicios públicos los mismos son distintos, puesto que el primero no

incorpora al segundo. En efecto, si transitar significa 'ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos' y transportar, 'llevar personas o cosas de un punto a otro' y el primero es caracterizado doctrinariamente como dirigido a 'todos los usuarios' o 'al universo de usuarios' de gestión pública y constante y, el segundo como dirigido a personas singulares, de gestión pública y privada y cotidiano, se desprende que corresponden a dos servicios públicos diferentes que presta el Estado."[18]

32. **Controversia constitucional 24/1999.**[19] La materia de esa controversia fue el Decreto Número 83 por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos y fracciones de la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, específicamente por lo que se refiere al servicio público de tránsito, lo cual fue impugnado por el Municipio de Oaxaca de Juárez, Estado de Oaxaca, por estimar invadida su esfera de competencias y facultades, en virtud de que se refiere a un servicio público que constitucionalmente debe prestar el Municipio.

33. En la respectiva ejecutoria se expresó, en lo que interesa, lo siguiente:

• Los Municipios del Estado de Oaxaca tienen a su cargo la prestación, entre otros servicios públicos, el de tránsito.

• Tanto la Constitución Federal como la Local, permiten que el servicio público de tránsito pueda ser prestado con la participación conjunta, siempre y cuando sea necesario y lo determinen las leyes.

• Asimismo se retomaron algunas consideraciones expresadas en la ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 2/1998, en cuanto a los servicios de transporte público y de tránsito.

• También se hizo referencia al sistema constitucional de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y se enfatizó que las entidades

[18] Tesis visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, página 822 (Novena Época, diciembre de 1998), derivada de la controversia constitucional 2/98.
[19] Resuelta en sesión de ocho de agosto de dos mil.

federativas sólo tienen competencia en las materias que no están expresamente reservadas para la Federación o los Municipios y que no están en las asignaturas prohibidas (criterio de competencia residual).

• Posteriormente se analizó la regulación estatal y tras ello se determinó que conforme a la misma, **los Municipios en esa entidad tienen a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación, entre otros, del servicio público de tránsito;** sin embargo, lo cierto es que esa cuestión no constituye obstáculo alguno para afirmar que el contenido del decreto controvertido transgrede dichas atribuciones legales, puesto que no trastoca el espacio geográfico del Ayuntamiento de Oaxaca, pues el Constituyente Local estableció la facultad del Congreso del Estado para expedir leyes sobre vías de comunicación que no sean de jurisdicción federal y a legislar sobre los servicios públicos.

• Asimismo, se indicó que la norma impugnada corresponde a un cambio en la estructura orgánica de las autoridades de tránsito y transporte y que dicho ejercicio legislativo tiende a incidir en el ámbito estatal donde cobra vigencia la Ley de Tránsito reformada del Estado de Oaxaca, sin que ello represente la particular invasión de la esfera de competencias y facultades del Municipio de Oaxaca, ya que se trata de una reforma orgánica que no invade el ámbito competencial de sus actuaciones.

• Así, en el caso, claramente el legislador tuvo la intención de respetar la competencia municipal en materia de tránsito pues de manera expresa dejó a salvo en la aplicación de la Ley de Tránsito, las facultades y atribuciones que legalmente le corresponden al Municipio en ese rubro; ello porque la materia de vías de comunicación incluye la materia de tránsito dentro de las áreas geográficas no reservadas a la jurisdicción municipal, como son las vías de comunicación estatales, y las reformas y adiciones contenidas en el decreto impugnado correspondía a las vías de comunicación, que se refieren tanto al tránsito como al transporte en el ámbito de competencia estatal.

34. De la ejecutoria sintetizada derivó la jurisprudencia P./J. 118/2000, que indica:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL DECRETO NÚMERO 83, POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE

TRÁNSITO PARA EL ESTADO DE OAXACA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NI INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ. Si bien es cierto que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, 116, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal de la propia entidad federativa, y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal, los Municipios de ese Estado tienen a su cargo el servicio público de tránsito, el cual puede ser prestado con el concurso del Estado, siempre y cuando sea necesario y lo determinen las leyes, también lo es que esa cuestión no implica que el Decreto Número 83, por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Tránsito para el Estado de Oaxaca, viole el citado precepto constitucional, ni que invada la esfera de competencias del Municipio de Oaxaca de Juárez. Ello es así porque, por un lado, las reformas y adiciones que se contienen en el mencionado decreto, corresponden a un cambio en la estructura orgánica de las autoridades de tránsito y transporte, sin modificar el ámbito competencial de sus actuaciones, pues según se desprende de la reforma establecida en el artículo 2o. de la ley en mención, la aplicación de ésta y de sus reglamentos será realizada sin menoscabo de las facultades y atribuciones de los Municipios en materia de tránsito; y, por otro lado, el contenido de las referidas reformas y adiciones corresponde justamente a las vías de comunicación que se refieren tanto al transporte como al tránsito en el ámbito de competencia estatal, el cual se encuentra integrado por facultades no reservadas expresamente a la Federación y dentro de las áreas geográficas no encomendadas en lo particular a la jurisdicción municipal, lo que se corrobora con el análisis integral de lo dispuesto en las fracciones XXXVI, LI y LIII del artículo 59 de la Constitución Local."[20]

35. **Controversia constitucional 6/2001.**[21] En dicho asunto, el Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Chihuahua, demandó la invalidez de la Ley de Tránsito publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el treinta y uno de enero de dos mil uno, al estimar que dicha norma se extralimitó y, por tanto, abarcó competencias que son asignadas constitucionalmente a los Municipios.

[20] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 971.
[21] Resuelta en sesión de veinticinco de octubre de dos mil uno.

36. En la correspondiente ejecutoria, este Tribunal Pleno estimó infundados los diversos conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, al considerar, en lo que interesa, lo siguiente:

• El texto de las fracciones II y III del artículo 115 de la Constitución Federal proviene de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, de cuya exposición de motivos se desprende la intención de fortalecer el ámbito competencial del Municipio así como se consignaron los servicios públicos a cargo de los Municipios, de lo que deriva que las materias ahí establecidas corresponden en primera instancia al Municipio y que sólo a través de las leyes estatales, cuando así fuera necesario, se podría prever el concurso de los Estados en esas materias, estableciéndose, asimismo, la posibilidad de que las Legislaturas Locales les encomendaran la prestación de otros servicios.

• Posteriormente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se reformaron, entre otras, las fracciones I y II del artículo 115 constitucional; sin embargo, esa reforma constitucional no varió lo relativo al servicio público de tránsito que ya se encontraba como reservado a la competencia municipal, sino que tales modificaciones tuvieron como finalidad (1) precisar el objeto de las leyes que en materia municipal deberán expedir las Legislaturas de los Estados y que constituirán el marco legislativo al que deben sujetarse los Ayuntamientos en su facultad de aprobación de los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas; (2) ampliar y precisar algunos de los servicios públicos y funciones de la competencia municipal; (3) establecer como principio fundamental que la prestación y el ejercicio de las funciones y servicios públicos de la competencia municipal estarán a cargo de los Municipios, por lo que el Estado sólo podrá prestarlos o ejercer las funciones relativas cuando así lo decida el Ayuntamiento respectivo por considerarlo necesario.

• Se retomó lo explicado en la ejecutoria de la controversia constitucional 24/1999, en lo relativo al sistema constitucional de distribución de competencias.

**• No asiste razón a la actora, porque la Legislatura de Chihuahua no carece de facultades legislativas en materia de tránsito, pues tal materia**

**debe ser regulada en los tres niveles de gobierno:** federal, estatal y municipal, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, sin que del hecho de que la prestación del servicio público de tránsito corresponda a los Municipios pueda desprenderse que también a ellos corresponde dictar las normas generales de regulación de tal servicio, pues se trata de una facultad diversa, a saber, la facultad legislativa que corresponde a los Congresos Locales y a los Municipios, la reglamentación en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, sujetos a las leyes estatales.

• Para delimitar el ámbito de competencia en cuanto a la normatividad en materia de tránsito entre el Estado y el Municipio, **debe atenderse no sólo al espacio geográfico, sino también a los aspectos propios que el servicio público de tránsito implica,** pues el artículo 115 constitucional, en el segundo párrafo de su fracción II y el penúltimo párrafo de su fracción III, sujetan las facultades de los Ayuntamientos de expedición de los reglamentos relativos a las leyes en materia municipal y la prestación del servicio a lo dispuesto por las leyes estatales, lo que significa que debe existir homogeneidad en el marco normativo de los Municipios del Estado, pero con respeto a las cuestiones específicas y propias de cada Municipio.

• Esa delimitación de competencia estatal y municipal en la regulación de tránsito debe atender, por una parte, al espacio geográfico materia de regulación, el cual corresponderá a la Legislatura Estatal establecer la normativa correspondiente a las vías de comunicación estatal y a los Municipios las de las vías ubicadas dentro de su jurisdicción; y, por la otra, la materia propia de tránsito objeto de regulación, correspondiendo a la Legislatura Estatal dar la normatividad general que debe regir en el Estado a fin de dar homogeneidad al marco normativo de tránsito en el Estado, por lo que corresponderá a la Legislatura Estatal emitir las normas sobre las cuales debe prestarse el servicio público y a los Ayuntamientos la reglamentación de las cuestiones de tránsito específicas de sus Municipios que, por tanto, no afectan ni trascienden en la unidad y coherencia normativa que deba existir en todo el territorio del Estado por referirse a las peculiaridades y necesidades propias de sus respectivos ámbitos de jurisdicción territorial, como lo son las normas y criterios para administrar, organizar, planear y operar el servicio de tránsito a su cargo.

• Así, corresponde a la Legislatura Estatal emitir las normas que regulen la prestación del servicio público de tránsito a fin de darle uniformidad en todo el Estado, lo que implica el registro y control de vehículos, **la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, los requerimientos que los vehículos deben cumplir para su circulación,** las reglas que deben observar los conductores y pasajeros, las autorizaciones para conducir los diferentes tipos de vehículos mediante la emisión de las licencias correspondientes, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros y las reglas generales de circulación, de estacionamiento, de seguridad, las conductas que se considerarán infracciones y las sanciones correspondientes, los medios de defensa con que cuenten los gobernados contra los actos de las autoridades de tránsito y el procedimiento al que debe sujetarse, las facultades de las autoridades estatales de tránsito, etcétera.

• Por su parte, compete a los Ayuntamientos la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio dentro de su ámbito de jurisdicción a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, lo que significa la regulación del sentido de la circulación en las avenidas y calles, el horario para la prestación de los servicios administrativos, la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, las señales y dispositivos para el control de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio, los medios de defensa contra actos de autoridades municipales y el procedimiento relativo, entre otras.

37. **Controversia constitucional 19/2008.**[22] En dicho asunto, el Ayuntamiento de Zacatepec, Morelos, demandó de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad, la Ley de Transporte del Estado de Morelos, al estimar que se violan en su perjuicio las garantías contenidas en los artículos 14, 16 y 115, fracción V, incisos a), b), g) y h), de la Constitución Federal porque a su parecer mediante tal acto se obstaculiza la realización de las facultades que le corresponden.

38. En la ejecutoria correspondiente, el Pleno de este Alto Tribunal expuso, en lo que interesa, lo siguiente:

[22] Resuelta en sesión de once de enero de dos mil once.

• En algunos precedentes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha abordado el tema relativo al transporte público de pasajeros y a la distribución constitucional de competencias entre Federación, Estados y Municipios, como en la controversia constitucional 2/1998, en la que se distinguió entre los conceptos de "tránsito" y "transporte".

• En el caso analizado en esa ocasión, se resaltó que la Ley de Transporte del Estado contempla la participación de los Municipios en lo relativo a la formulación de los programas de transporte público de pasajeros y se enfatizó que, en términos de la Constitución Federal, **el Municipio debe poder "intervenir" tanto en la "formulación" como en la "aplicación" de los programas de transporte público de pasajeros en lo que afecte o se relacione con su ámbito territorial.**

• No obstante lo anterior, se advirtió que el contenido de la norma impugnada deja claro que las decisiones importantes sobre las cuestiones de transporte público de pasajeros que se aplicaran en el Municipio, las pueden tomar en exclusiva las autoridades del Poder Ejecutivo Estatal y este hecho no viene compensado por la previsión de la intervención de los Municipios en otros artículos porque la ley no establece en modo alguno los alcances que tienen las opiniones, propuestas, estudios y discusiones de los Ayuntamientos, ni impone obligación alguna a las autoridades competentes estatales en cuanto al tipo de consideración que debe darles; es decir, **la ley cuestionada bloquea su intervención efectiva en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito territorial,** porque las facultades que se le confieren al Municipio **están vertidas en términos que permiten reducirlas en concesiones graciosas del Ejecutivo Estatal,** sin garantía de que será de algún modo relevante la voz de autoridades municipales que pueden tener una visión distinta acerca del tipo de programas de transporte que resultan más deseables atendiendo a su perspectiva política y su entendimiento de las necesidades de los habitantes que se verán afectados por ellos.

• Así, bajo una interpretación conforme se estimó que algunos de los preceptos de la ley impugnada son constitucionales siempre que las atribuciones municipales sean entendidos de la manera más robusta posible, en lo que concierne a la participación del Municipio.

• En otra parte se estimó infundado lo expresado por el Municipio actor en cuanto a que los artículos 27 y 29 de la ley impugnada son inconstitucionales. Tal afirmación se estimó incorrecta porque esos preceptos tienen por objeto la regulación de diferentes aspectos del transporte público de *carga* y del transporte *privado*, es decir, de materias distintas a la competencia sobre servicio de transporte público de pasajeros que el actor toma como base para sus impugnaciones.

• En otra línea argumentativa, la parte actora expresó que ciertas porciones normativas de la ley impugnada son inconstitucionales por facultar al director general de Transporte para aspectos como la fijación de los itinerarios, tarifas, horarios, sitios, terminales, bases o cualquier otro asunto inherente al transporte público, de conformidad con lo que disponga el reglamento, lo que a su parecer es violatorio del artículo 115, fracción V, incisos a), d), f) y h) de la Constitución Federal porque no se permite al Municipio tomar decisiones sobre el servicio público de transporte. Estos argumentos se estimaron infundados porque el hecho de que la Ley de Transporte llame reiteradamente al auxilio del reglamento no significa que desaparezcan las facultades municipales que pueden estar llamadas a influir respecto del mismo tipo de decisiones que regulan la ley y el reglamento en materia de transporte, de modo que el hecho de que la ley identifique a unas determinadas autoridades como las facultadas para tomar ciertas decisiones o realizar ciertas actividades en materia de transporte no elimina la necesidad de obtener el consentimiento del Municipio competente para emitir autorizaciones municipales en otras materias: aprobación del uso de suelo en su territorio, permisos de construcción.

• Cabe precisar que en dicha controversia se declaró la invalidez de algunas normas de la ley impugnada en temas relacionados con el **acceso al Registro Estatal de Concesionarios y Permisionarios del Servicio Público de Transporte.**

39. La ejecutoria sintetizada dio lugar a la emisión del criterio que enseguida se transcribe:

"TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS. AUNQUE EL TITULAR DE LA COMPETENCIA SOBRE LA MATERIA ES EL ESTADO, EL MUNICIPIO DEBE

GOZAR DE UNA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN LA FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS RELATIVOS EN LO CONCERNIENTE A SU ÁMBITO TERRITORIAL. El artículo 115, fracción V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades al Municipio para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial. A diferencia de la materia de tránsito –que es competencia de los Municipios, circunscrita sólo respecto de ciertas normas estatales de carácter general y básico–, la de transporte es de titularidad estatal; sin embargo, la atribución constitucional al Municipio de facultades de participación efectiva en la formulación de programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito de jurisdicción, implica que la ley no puede prever y regular dicha participación municipal en los términos que desee; esto es, las disposiciones estatales que ubiquen a los Municipios en un plano normativo meramente auxiliar, con facultades como las de 'emitir opinión', 'estudiar y discutir problemas de transporte público' o 'coadyuvar en la formulación de programas y convenios', sin contemplar el alcance que esas opiniones, propuestas o estudios municipales deben tener, no aseguran la efectividad de su intervención ni una capacidad de incidencia real en el proceso de toma y aplicación de decisiones. De ahí que, aunque el titular de la competencia en materia de transporte es el Estado, el Municipio debe gozar de una participación efectiva en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros en lo concerniente a su ámbito territorial."[23]

40. **Controversia constitucional 309/2017.**[24] En esa ocasión, el Gobierno del Estado de Colima demandó la invalidez de los diversos artículos del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, aprobado mediante acuerdo que se publicó en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en el suplemento número 1 de la edición correspondiente al treinta de septiembre de dos mil diecisiete, al estimar que el Municipio en comento invadió las facultades constitucionales del Estado por haber regulado cuestiones de transporte público en el referido reglamento.

[23] Registro digital: 160726, Pleno, Décima Época, tesis P./J. 39/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 308.
[24] Resuelta el diecisiete de octubre de dos mil diecinueve.

41. Al analizar la problemática planteada, el Pleno de este Alto Tribunal reiteró que existe una clara distinción entre las materias de tránsito y transporte público, de tal manera que la facultad municipal establecida en el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal **sobre tránsito no incorpora a la de transporte,** pues de conformidad con el inciso h), fracción V, del artículo 115 constitucional, **la intervención del Municipio radica exclusivamente en la "formulación" y "aplicación" de los programas de transporte público de pasajeros en lo que le afecte o se relacione con su ámbito territorial,** lo cual implica que cuando dicho precepto dispone que los Municipios estarán facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público, se advierte que aquél tomará parte, en la medida que se afecte su ámbito territorial, en actividades o funciones tendentes de control para integrar en términos claros y precisos, una proposición relativa al transporte público de pasajeros y poner en práctica los programas en su Municipio y obtener con ello un determinado efecto, siempre sujeto a lo que dispongan las leyes, ya sean federales o locales.

42. Así, se concluyó que en cuanto al contenido material de los programas de transporte público de pasajeros, los mismos tendrían como finalidad establecer políticas públicas inherentes al propio transporte, entre las que se encontraban, garantizar la seguridad de usuarios, los derechos de los permisionarios y concesionarios, expedir licencias; determinar la oferta y demanda del servicio, lo cual conlleva facultades para la creación, redistribución, modificación y adecuación de rutas; crear subprogramas, conforme a las necesidades del servicio, que en las grandes urbes usualmente son de tipo metropolitano y que también **la formulación de programas puede incluir el fomento de servicios alternativos de transporte, tales como sistemas de transporte eléctrico, fomentar el apoyo a grupos vulnerables, tales como adultos mayores, niños o discapacitados, entre otras funciones.**

43. A partir de lo anterior **se reiteró que los Municipios carecen de la atribución constitucional para prestar el servicio de transporte público de pasajeros,** ya que éste consiste en un servicio cuya actividad radica en llevar personas de un punto a otro como servicio público.

44. **Controversia constitucional 342/2019.**[25] En dicha controversia, el Poder Ejecutivo del Estado de Colima impugnó algunas normas del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, así como los Lineamientos Generales para la Prestación del Servicio de Transporte Alternativo en el Municipio de Comala, emitidos con base en la adición hecha al artículo 18 Bis del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Comala, Colima, por lo que **la litis de ese asunto se constriñó a resolver si el Municipio tiene o no facultades para regular o normar el transporte y, por ende, prestar dicho servicio de forma directa, o bien, si se trata de una atribución del Estado.**

45. En la correspondiente ejecutoria, este Tribunal Pleno concluyó que las normas impugnadas **no estaban acotadas a la materia de tránsito, sino que en realidad regulaban aspectos relacionados con el transporte público alternativo de moto taxis, por lo que a partir de ello se concluyó su inconstitucionalidad sobre la base de que, con la emisión de esa normativa, el Municipio demandado invadió la esfera de competencias prevista para dicha entidad federativa.**

46. Con base en los precedentes indicados es posible establecer las premisas que a continuación se enuncian:

• **Competencias municipales.** Conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, a los Municipios corresponde, entre otras materias, el servicio público de tránsito, para lo cual observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales y de resultar necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa, se encargue temporalmente de algunos de esos servicios, o bien, sean prestados en forma coordinada tanto por el Estado como por el Municipio.

Asimismo, constitucionalmente a los Municipios corresponde formular, aprobar y administrar la seguridad vial e intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial.

[25] Resuelta en sesión de veinticinco de marzo de dos mil veintiuno.

• **Competencia residual para los Estados.** Por cuanto hace al servicio de transporte público, no existe disposición constitucional en la que dicha materia sea asignada expresamente a un determinado nivel de gobierno (federal, local o municipal), por lo que la misma queda sujeta al sistema constitucional de asignación de competencias, del cual deriva la denominada competencia residual que implica la competencia de los Estados en todas las materias que no estén expresamente asignadas a las autoridades federales, así como a los Municipios y que no estén prohibidas o restringidas constitucionalmente para las entidades federativas.

Así, dado que del Texto Constitucional no se desprende que la materia de transporte público esté expresamente reservada para la federación ni para los Municipios, así como tampoco que se trata de una materia prohibida para los Estados, se sigue que corresponde a las entidades federativas la regulación y competencia en dicha materia y sólo es posible que dicha competencia sea de la atribución del Ayuntamiento si la Legislatura Local así lo determina.

• **Distinción entre tránsito y transporte público.** Existen diferencias entre los servicios de tránsito y de transporte de personas pues mientras el primero es una actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y poder circular por ella con fluidez como peatón, como conductor o como pasajero, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, de animales y de vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; el servicio de transporte público es una actividad consistente en llevar personas o cosas de un punto a otro y se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y, en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga. Así, el servicio de tránsito es *uti universi* (dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública), y se presta de manera constante, en tanto que el de transporte es *uti singuli* (dirigido a usuarios en particular) y puede ser tanto de gestión pública como privada.[26]

[26] "TRÁNSITO Y TRANSPORTE. DIFERENCIA ENTRE ESOS CONCEPTOS ENTENDIDOS COMO MATERIAS COMPETENCIALES.". (Registro digital: 160727, Pleno, Décima Época, P./J. 46/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 307).

La materia de tránsito debe ser regulada en los tres niveles de gobierno, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, pues la competencia constitucional en esa materia conferida al Municipio no implica que también a ellos corresponde dictar las normas generales de regulación de tal servicio, ya que se trata de una facultad diversa, a saber, la facultad legislativa que corresponde a los Congresos Locales y a los Municipios la reglamentación en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, sujetos a las leyes estatales.

En materia de tránsito corresponde a la Legislatura Estatal emitir las normas que regulen la prestación del servicio público de tránsito a fin de darle uniformidad en todo el Estado, lo que implica el registro y control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas correspondientes, los requerimientos que los vehículos deben cumplir para su circulación, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros, las autorizaciones para conducir los diferentes tipos de vehículos mediante la emisión de las licencias correspondientes, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros y las reglas generales de circulación, de estacionamiento, de seguridad, las conductas que se considerarán infracciones y las sanciones correspondientes, los medios de defensa con que cuenten los gobernados contra los actos de las autoridades de tránsito y el procedimiento al que debe sujetarse, las facultades de las autoridades estatales de tránsito, etcétera, mientras que compete a los Ayuntamientos la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio dentro de su ámbito de jurisdicción a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, es decir, la regulación del sentido de la circulación en las avenidas y calles, el horario para la prestación de los servicios administrativos, la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, las señales y dispositivos para el control de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio, los medios de defensa contra actos de autoridades municipales y el procedimiento relativo, entre otras.

La intervención del Municipio en materia de transporte público radica exclusivamente en la "formulación" y "aplicación" de los programas de transporte público de pasajeros en lo que le afecte o se relaciones con su ámbito territorial, lo cual implica que los Municipios están facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público en la medida que se afecte

su ámbito territorial y que también la formulación de programas puede incluir el fomento de servicios alternativos de transporte, tales como sistemas de transporte eléctrico, fomentar el apoyo a grupos vulnerables, tales como adultos mayores, niños o discapacitados, entre otras funciones; sin embargo, los Municipios carecen de la atribución constitucional para prestar el servicio transporte público de pasajeros.

Así, cuando una norma emitida por el Municipio (en materia de tránsito) en realidad regula aspectos relacionados con el transporte público (como sería el permitir ese servicio en vehículos denominados moto taxis), esa regulación invade la esfera de competencias de la respectiva entidad federativa.

47. Pues bien, en el caso, debe indicarse que el sistema constitucional de competencias entre las autoridades de los niveles federal, estatal y municipal previsto en los numerales 73, 115, 117, 118 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque ha tenido algunos cambios en su redacción y contenido, lo cierto es que los mismos no han afectado la regla de competencia residual, por lo que las entidades federativas cuentan con competencia en las asignaturas que no estén expresamente reservadas a las autoridades federales o municipales, así como en todo aquello que no les esté expresamente prohibido.

48. Al efecto, si bien los artículos 73, 115 y 118 constitucionales han sido objeto de algunas reformas, también lo es que las mismas no han alterado o modificado lo relativo a la competencia constitucional otorgada a los Municipios en materia de tránsito ni tampoco han otorgado expresamente la potestad de regular y prestar el servicio de transporte público en favor de la Federación o de los Municipios, y mucho menos esa asignatura está dentro de las prohibidas para las entidades federativas o de aquellas que requieran una autorización para su ejercicio; por ende, se reitera que conforme al sistema constitucional de competencias, al Municipio corresponde la prestación del servicio de tránsito así como intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial, en tanto que a las entidades federativas compete lo concerniente al transporte público (al tratarse de una materia asignada por competencia residual).

49. Ya se ha establecido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que las materias de transporte público y tránsito son diferentes, pues mientras lo relativo al tránsito se presta de manera constante por el ente público y está dirigido a los usuarios en general, es decir, al colectivo social, el de transporte público puede ser gestionado en forma pública o privada y se presta a usuarios en particular, en donde puede estar la regulación aplicable al transporte de pasajeros y de carga.

50. Asimismo, se ha establecido que la materia de tránsito debe ser regulada en los tres niveles de gobierno, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, en la cual compete a los Ayuntamientos la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio dentro de su ámbito de jurisdicción a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, es decir, la regulación del sentido de la circulación en las avenidas y calles, el horario para la prestación de los servicios administrativos, la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales, las señales y dispositivos para el control de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio, los medios de defensa contra actos de autoridades municipales y el procedimiento relativo, entre otras.

51. Por su parte, en el marco normativo del Estado de Colima encontramos en la Constitución Política de esa entidad las disposiciones siguientes:

"Artículo 2o.

"Toda persona tiene derecho:

"I. ...

(Reformada, P.O. 18 de mayo de 2019)
"XIII. A acceder a un **transporte público de calidad, digno y eficiente el Estado proveerá lo necesario para garantizar dicho acceso;** y, ..."

"Artículo 33

"El Congreso del Estado tiene facultad para:

"I. ...

"**II. Legislar sobre todo los ramos de la administración o gobierno interiores que sean de la competencia del Estado, conforme a la Constitución Federal;**

"III. ...

"...

(Reformada, P.O. 17 de noviembre de 2018)
"**XVI. Expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, las enunciadas en los artículos siguientes, y todas las demás que le concedan la Constitución Federal y la Constitución del Estado**."

"Artículo 58

"Son facultades y obligaciones de la gobernadora o gobernador:

(Reformada, P.O. 27 de diciembre de 2017)
"I. ...

"II. ...

(Reformada, P.O. 27 de diciembre de 2017)
"III. **Promulgar, publicar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes y los decretos, haciendo uso, en su caso, de todas las facultades que le concede esta Constitución;** ..."

"Artículo 90

"El Estado de Colima adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y tiene al Municipio Libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, conforme a las siguientes bases:

(Reformado [N. de este párrafo], P.O. 3 de agosto de 2019)
"I. ...

"II. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y los servicios públicos siguientes:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

"b) Alumbrado público;

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

"d) Mercados y centrales de abasto;

"e) Panteones;

"f) Rastro;

"g) Calles, parques y jardines, y su equipamiento;

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Federal, policía preventiva municipal y **tránsito;** e,

"i) Los demás que el Congreso determine, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, y su capacidad administrativa y financiera.

"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 las que deriven de esta Constitución.

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus cabildos, 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 uno o más Municipios con otro u otros de los demás Estados, deberán contar con la aprobación del Congreso.

"Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Gobierno del Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguna función o servicio municipal, o bien, se ejerza o preste coordinadamente entre aquél y el propio Municipio;

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor y, en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca el Congreso sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división y consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios, previo acuerdo de sus cabildos, podrán celebrar convenios con el Gobierno del Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso; y,

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Por ningún medio se podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, del Gobierno del Estado y los Municipios, salvo que sean utilizados por entidades paraestatales, paramunicipales o por particulares, bajo cualquier título, con fines administrativos o propósitos distintos a su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso las tasas, cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"El Congreso aprobará las leyes de ingresos de los Municipios y revisará y fiscalizará sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con bases en sus ingresos disponibles.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien éstos autoricen conforme a la ley;

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

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y los 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 en el Estado se elaboren proyectos de desarrollo regional, se deberá 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 reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

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

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

"En lo conducente y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, los Municipios expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarios;

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorio de dos o más Municipios, tanto del Estado como de las entidades federativas colindantes, 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 las leyes de la materia;

"VII. La policía preventiva municipal estará bajo el mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente, pero acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendrá el mando de la fuerza pública en los Municipios donde resida habitual o transitoriamente.

"Los presidentes municipales quedan obligados a prestar, previa solicitud de las autoridades electorales, el auxilio de la fuerza pública y los apoyos que requieran para la preservación del orden público en los procesos electorales;

"VIII. Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por la ley que expida el Congreso, con base en lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias;

"IX. Los Municipios podrán convenir con el Gobierno del Estado asumir la prestación de los servicios o el ejercicio de las funciones a las que se refiere el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Federal."

52. Como puede apreciarse, a nivel local, el artículo 90, fracción III, de la Constitución del Estado de Colima, establece cuáles son los servicios públicos a cargo del Municipio, siendo que entre los ahí previstos **no está contemplado que los Municipios tengan dentro de sus facultades la prestación del servicio de transporte público,** pues lo que está asignado a los Municipios es la materia de tránsito, respecto de la cual el artículo 91 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima[27] dispone cuáles son los servicios que en esa materia

[27] "**Artículo 91.** Los servicios de tránsito que le corresponden al Municipio son los siguientes:
"I. Realizar las medidas y acciones correspondientes en todo lo relativo al tránsito de vehículos en las vías públicas de la demarcación municipal, en las que se podrán utilizar elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y la tecnología; así como sus aspectos correlativos;
"II. Instaurar los mecanismos adecuados para prevenir, controlar y combatir la contaminación ambiental originada por la emisión de humos, gases y ruidos provenientes de la circulación de vehículos automotores, así como promover la concientización de los habitantes en lo correspondiente a estas materias;
"III. La orientación, sensibilización, participación y colaboración con la población en general, para el cumplimiento de las medidas de seguridad vial, tendientes a la prevención de accidentes viales, evitando la comisión de infracciones;
"IV. Cuidar de la seguridad y respeto de las personas con discapacidad, del peatón y de las personas que se desplazan en unidades de propulsión humana en las vías públicas, dándoles siempre preferencia sobre los vehículos;
"V. Proteger y auxiliar a las personas, particularmente cuando sufran accidentes en las vías públicas;
"VI. Coadyuvar con otras autoridades en la conservación del orden público y la tranquilidad de la comunidad;
"VII. Cuidar que se cumplan y apliquen las disposiciones de la ley y sus reglamentos en materia de tránsito y vialidad, así como informar y orientar a quienes transiten en las vías públicas;
"VIII. Tomar conocimiento de las infracciones que cometan los conductores de los vehículos y prestadores del servicio público y, en su caso, levantar o hacer constar dichas infracciones, para los efectos de determinar y aplicar la sanción correspondiente, atendiendo las circunstancias de tiempo, modo y lugar.
(Reformado, P.O. 10 de enero de 2015) (F. de E., P.O. 31 de enero de 2015)
"Las infracciones en materia de tránsito podrán ser conocidas por los elementos de tránsito municipal a través de equipos o sistemas tecnológicos y gestionarse con el uso de medios electrónicos, los cuales deberán funcionar bajo los principios de neutralidad tecnológica, equivalencia funcional, autenticidad, conservación, confidencialidad e integridad.
(Adicionado, P.O. 10 de enero de 2015) (F. de E., P.O. 31 de enero de 2015)
"En ningún caso los elementos de tránsito deberán llevar a cabo la retención de licencias o permisos para conducir, placas y tarjetas de circulación, placas y tarjetas de circulación provisionales o cualquier documento de identificación vehicular que prevé la Ley del Transporte y de la Seguridad Vial; y,
"IX. Las demás que les sean señaladas por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por esta ley y los reglamentos en materia de tránsito y seguridad vial.
"La actuación de los elementos de tránsito, se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez."

corresponden al Municipio, y entre ellos **no se encuentra la posibilidad de regular aspectos relacionados con el transporte público de personas,** pues conforme al artículo 13, numeral 1, fracción XCVI, y 16, numeral 1, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima,[28] **la regulación, coordinación, conducción y vigilancia del servicio de transporte en la entidad federativa corresponden al Poder Ejecutivo Local.**

53. En efecto, en la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima encontramos diversas disposiciones de las cuales se obtienen las premisas siguientes:

• La prestación del servicio de transporte de personas y bienes es de utilidad pública y se realiza a través de empresas de participación estatal u organismos descentralizados, o bien, por conducto de personas físicas o morales, mediante concesiones, permisos o autorizaciones.[29]

• Tanto la administración pública estatal como las municipales deben sujetarse a todas las disposiciones de esa ley, sus reglamentos y demás ordenamientos aplicables.[30]

• **Las concesiones para la prestación del servicio de transporte público** a personas físicas o morales **las otorga el Ejecutivo del Estado.**[31]

---

[28] "**Artículo 13.** Glosario
"1. Para los efectos de esta ley se entenderá por:
"...
"XCVI. Servicio de transporte público: A la actividad a través de la cual, el Ejecutivo del Estado, satisface las necesidades de transporte de pasajeros o carga en todas sus modalidades, por si, o a través de entidades, mediante el otorgamiento de concesiones o permisos en los casos que establece la presente ley y que se ofrece en forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida a persona indeterminada o al público en general, mediante diversos medios."
"**Artículo 16.** Atribuciones del Ejecutivo del Estado
"1. Es facultad originaria del Ejecutivo del Estado regular, coordinar, conducir y vigilar la política y el servicio de movilidad y de transporte en el Estado"
[29] Artículo 1, punto 2.
[30] Artículo 9, punto 1.
[31] Artículo 13, fracciones XXV, XCVI, CVIII; 16, punto 2, fracción IV; 267, punto 1; 270, punto 1; 286, punto 1.

• Corresponde a **la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado, vigilar y garantizar que los servicios a cargo de concesionarios y permisionarios se lleven a cabo en condiciones de higiene, seguridad, calidad y eficiencia,** así como ordenar la suspensión temporal o total del servicio cuando no reúna las condiciones aplicables.[32]

• Los servicios de transporte se clasifican en (1) no motorizados; (2) **transporte público** y (3) transporte privado.[33]

• El **transporte público es el realizado para satisfacer la demanda de los usuarios en forma uniforme, regular y permanente en las vías públicas de comunicación terrestre del Estado y los Municipios, mediante la utilización de vehículos adecuados para cada tipo de servicio** y en el que los usuarios pagan como contraprestación, una cantidad en numerario mediante moneda de curso legal o tarjeta de prepago.[34]

• El transporte público se divide en (1) **servicio colectivo;** (2) **servicio individual motorizado;** (3) servicio individual no motorizado; (4) servicio especial y (5) servicio de carga.[35]

• El servicio de transporte público colectivo es el destinado a transportar personas mediante el uso de vehículos que se consideren adecuados para el tipo de servicio definidos a través de los estudios correspondientes, por su capacidad y características para realizar este servicio dentro de la jurisdicción territorial, con apego a los itinerarios, rutas, horarios, frecuencias, tarifas y terminales, en atención a las modalidades autorizadas.[36]

• El servicio de transporte público individual motorizado se presta en automóviles o vehículos con capacidad de hasta siete personas (incluyendo al conductor), y se caracteriza por no estar sujeto a itinerarios, rutas, frecuencias, u

[32] Artículo 17, punto 1, fracciones XXXII y XXXIII y 159, punto 2.
[33] Artículo 117.
[34] Artículo 119, punto 1.
[35] Artículo 119, punto 2.
[36] Artículo 120.

horarios fijos, sino únicamente a las condiciones que señale la concesión respectiva y se divide en (1) taxi; (2) taxi mixto; (3) taxi estándar; (4) taxi ejecutivo público y (5) taxi ecológico.[37]

• Existen diversos tipos de concesiones.[38]

• Las modalidades de servicio público que requieren concesiones, contratos de operación y/o permisos son: (1) colectivo urbano; (2) **individual motorizado;** (3) individual no motorizado; (4) especial; y (5) carga.[39]

• Las concesiones pueden otorgarse en forma individual o por convocatoria pública.[40]

• Los concesionarios de todas las modalidades de servicio de transporte público deben revisar las unidades vehiculares y cumplir con los requisitos para la renovación y revalidación anual.[41]

• El otorgamiento de concesiones impone ciertas limitantes a los sujetos beneficiarios de ellas.[42]

• El Ejecutivo del Estado puede modificar las concesiones otorgadas en ciertos casos y conforme a las reglas legalmente previstas.[43]

• Cuando los propietarios de los vehículos no cumplan con las disposiciones previstas en la ley o su reglamento, podrá ordenarse su retiro de la circulación.[44]

54. Lo expuesto conduce a estimar infundado el primero de los conceptos de invalidez propuesto; ello porque –se insiste– el acuerdo impugnado tiene por

[37] Artículo 121.
[38] Artículos 268 y 271.
[39] Artículo 270, punto 2.
[40] Artículo 286, punto 1.
[41] Artículo 296.
[42] Artículo 298.
[43] Artículos 299 y 300.
[44] Artículo 155.

objeto realizar operativos en las vialidades, carreteras y autopistas de jurisdicción estatal y municipal, a efecto de identificar y asegurar cautelarmente todo aquel vehículo en el cual se preste el servicio público de transporte de pasajeros (como son los mototaxis o cualquier otro motorizado o no motorizado) que no esté autorizado en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento; es decir, claramente se trata de una norma cuyo contenido está relacionado directamente con la materia de transporte de personas y no así propiamente con la de tránsito; ello, porque se busca evitar que vehículos no autorizados en términos de la normativa aplicable sean utilizados para movilizar personas de un lugar a otro, poniendo en riesgo la integridad y seguridad de los pasajeros y de terceros.

55. Al respecto, si bien la normativa del Estado de Colima reconoce que corresponde a los Municipios lo atinente a la materia de tránsito, lo cierto es que la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima establece las facultades específicas que en esa asignatura corresponden a los Municipios, entre las cuales no se contempla potestad alguna relacionada con la autorización de medios para el transporte público de personas.

56. Además, toda vez que a nivel constitucional **no está reservado para la Federación o los Municipios la materia de transporte público, debe entenderse que tal materia corresponde a las entidades federativas** (como consecuencia del sistema de competencias residuales); siendo que en la normativa del Estado de Colima tampoco se asigna dicha materia a los Municipios y, por el contrario, en la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima se establece, en lo que interesa, que para la prestación del servicio de transporte público se requiere contar con concesiones, las cuales son otorgadas por el Ejecutivo de esa entidad, a quien igualmente se le asignan (por conducto de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado) las funciones de vigilancia de los servicios a cargo de concesionarios y permisionarios, así como la posibilidad de revocar o modificar las concesiones en materia de transporte público.

57. Esto es, resulta claro que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, constitucional y legalmente cuenta con atribuciones para ordenar a la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado la realización de operativos cuya finalidad sea identificar y asegurar cautelarmente todo aquel vehículo en el cual se preste

el servicio público de transporte de pasajeros que no esté autorizado en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento; ello porque **las concesiones para prestar el servicio de transporte público son otorgadas exclusivamente por el Ejecutivo de esa entidad,** atendiendo a las características del servicio a prestar y del vehículo en que se realizará el servicio, por lo cual, en concordancia con esas atribuciones, el Ejecutivo del Estado puede adoptar las medidas que resulten viables (como el aseguramiento cautelar) para evitar que vehículos que no cumplan con las condiciones técnicas y de seguridad necesarias para transportar personas operen y presten el servicio de transporte público.

58. A partir de lo anterior resulta irrelevante el hecho de que –como lo afirma la parte actora– el acuerdo impugnado se haya emitido a consecuencia de que el legislador local no atendió a la iniciativa de ley presentada por el propio Ejecutivo Local en la cual se buscaba prohibir el transporte público de pasajeros en motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros; ello, porque al corresponder a las autoridades estatales lo relacionado con la regulación del transporte público en el Estado de Colima (entre lo cual se encuentra lo relacionado con los medios para la prestación de ese servicio, sus modalidades, requisitos, así como la imposición de las sanciones y medidas necesarias ante el incumplimiento de la normativa en esa materia), entonces basta que el gobernador del Estado tenga atribuciones para otorgar concesiones para prestar el servicio de transporte público, así como para vigilar (por conducto de la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado) el cumplimiento de lo previsto en la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima y su reglamento.

59. Apoya lo anterior el hecho de que legamente se dispone que "*los vehículos que no reúnan los requisitos exigidos por esta ley o su reglamento, serán retirados de la circulación*";[45] por lo que si una motocicleta fue adaptada

[45] "**Artículo 155.** Sanciones para los propietarios de vehículos que no reúnan los requisitos exigidos por esta ley y sus reglamentos:
"1. Los vehículos que no reúnan los requisitos exigidos por esta ley o su reglamento, serán retirados de la circulación tanto de vehículos, peatones y ciclistas en los espacios exclusivos para los mismos; así como los que constituyan peligro para los conductores, pasajeros o peatones, los que dañen vías públicas o contaminen el medio ambiente por emisión de gases y ruidos."

para poder transportar pasajeros y se destina al servicio de transporte público de personas (ya sea en forma individual o colectiva) sin contar con una concesión otorgada por la autoridad estatal, claramente estará incumpliendo lo previsto en ese ordenamiento y, en consecuencia, podrá ser retirada de la circulación, tal y como lo dispone el acuerdo que se analiza.

60. En cuanto a lo aducido por el Municipio actor en el sentido de que la normativa estatal aplicable no prohíbe la circulación de mototaxis como una forma de transporte alternativo y que, ante ello, es viable que los Municipios puedan regularlo, debe decirse que si bien este Pleno desconoce las condiciones en que el Ayuntamiento del Municipio accionante autorizó el funcionamiento de ese medio de transporte alternativo así como las reglas aplicables, lo cierto es que indudablemente se trata de un **medio motorizado para transportar personas en forma individual o colectiva,** como sucede con el transporte en sus modalidades colectiva o individual motorizado,[46] **se requiere de una concesión otorgada por el Ejecutivo de esa entidad;**[47] lo cual conduce a que conforme al marco local aplicable a la materia de transporte, sólo esa autoridad puede otorgar concesiones para transportar personas en forma individual o colectiva y no así alguna otra, al margen de que se trate de un medio de transporte no previsto en la legislación vigente.

61. Lo anterior, máxime que conforme al principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional, las autoridades (federales, locales y municipales) sólo pueden realizar todo aquello que expresamente les está conferido en una norma y, en el caso, del marco federal y local aplicable a la materia de transporte, no se desprende que los Municipios cuenten con facultades para autorizar la circulación de vehículos para el transporte motorizado de personas siendo que, como se ha expresado, ello no está comprendido en la materia de tránsito que constitucionalmente está consignada para los Municipios, incluso aunque se trate de un medio "alternativo de transporte" pues al estar destinado a transportar personas en forma individual o colectiva mediante un vehículo automotor,

[46] Como lo disponen los artículos 119, punto 2; 120 y 121 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima.
[47] En términos de lo previsto en los artículos 13, fracciones XXV, XCVI, CVIII; 16, punto 2, fracción IV; 267, punto 1; 270, punto 1; 286, punto 1, todos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima.

indudablemente se trata de un vehículo de servicio público, el cual requiere de una concesión expedida por el gobernador del Estado, tal y como se prevé en los artículos 135[48] y 393[49] de la ley en comento.

62. En el **segundo concepto de invalidez,** la parte actora expone la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado porque (1) no se establece fundamento alguno del cual se advierta la competencia de los secretarios signantes de ese acto para poder suscribirlo; (2) no existe ni se cita precepto legal alguno que permita la emisión de un acto que permita el aseguramiento de motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros; (3) insiste en la violación de las competencias constitucionalmente previstas a favor de los Municipios en materia de tránsito y (4) los fundamentos utilizados para la emisión de ese acuerdo están destinados a regular los servicios de transporte público y privado, a través de aplicaciones tecnológicas, lo cual es muy diferente a la regulación en materia de mototaxis adoptada por algunos Municipios.

---

[48] "**Artículo 135.** Vehículos de servicio público
"1. Son aquellos que están destinados al transporte de personas y carga, en sus distintas modalidades, que operan en virtud de concesión y/o permisos otorgados en los términos de la presente ley."

[49] "**Artículo 393.** Aseguramiento cautelar de vehículos, placas, tarjeta de circulación y documentos
"1. Tratándose de los servicios de transporte público y privado por arrendamiento a través de aplicaciones tecnológicas en todas sus modalidades, la secretaría podrá detener, asegurar y en su caso confinar, por sí misma o con el auxilio de la fuerza pública, los vehículos que prestan dichos servicios, y en su caso retirar placas o documentos, en los casos siguientes:
"I. Cuando el vehículo circule sin placas y sin tarjeta de circulación, o sin placas y tarjeta de circulación provisionales, o cuando portando las placas estas sean modificadas, alteradas o sustituidas; o se encuentren vencidas;
"II. Por prestar un servicio distinto al autorizado;
"III. Por no tener concesión o permiso para prestar el servicio de transporte en las vías de comunicación estatal o municipales y en las que sean entregadas en administración al Estado, de jurisdicción federal;
"IV. Cuando exista una orden de autoridad competente;
"V. Prestar el servicio de transporte fuera de la ruta o jurisdicción autorizada;
"VI. No acatar el prestador del servicio de transporte los horarios y rutas establecidas por la autoridad correspondiente;
"VII. Cuando el conductor circule bajo los efectos de bebidas embriagantes o cualquier tipo de drogas enervantes o psicotrópicos previstos en la Ley General de Salud;
"VIII. Cuando la unidad que preste el servicio de transporte público se encuentre en mal estado, poniendo en peligro o riesgo la seguridad del usuario y peatones; y,
"IX. Por no cumplir el concesionario, permisionario u operador lo establecido en esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales aplicables."

63. Cabe precisar que no será abordado el argumento en el cual se insiste en la inconstitucionalidad por invasión de las facultades constitucionales a favor del Municipio en materia de tránsito, pues ello ya fue analizado y desestimado oportunamente en la presente ejecutoria.

64. En lo atinente a que en el acuerdo impugnado no se establece el fundamento legal del cual se obtenga la competencia de los secretarios signantes de ese acto para poder suscribirlo, debe decirse que si bien en la demanda de la presente controversia fueron señaladas como autoridades demandadas tanto el secretario general de Gobierno como el secretario de Movilidad y el secretario de Seguridad Pública, todos del Estado de Colima, lo cierto es que en el acuerdo de admisión de la misma, el Ministro instructor únicamente tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Colima, sin que el desechamiento de la demanda respecto de las restantes autoridades ya precisadas hubiera sido impugnado.

65. No obstante, en razón de lo expresado por la actora puede advertirse que lo pretendido es la declaración de invalidez del acuerdo impugnado a partir de demostrar que dicho acto no cumple debidamente con el requisito de fundamentación por no haberse citado en ese acto el precepto normativo[50] con base en el cual participaron tanto el secretario general de Gobierno como el secretario de Movilidad y el secretario de Seguridad Pública, todos del Estado de Colima; sin embargo, dicho planteamiento debe desestimarse en razón de que resulta ajeno a la naturaleza y materia de las controversias constitucionales.

66. En efecto, si bien la controversia constitucional es un medio de control constitucional que permite verificar la regularidad constitucional de actos que pudieran ser contrarios a lo previsto en la norma fundamental, también es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda

[50] A partir de la causa de pedir y en suplencia de la queja, este órgano jurisdiccional advierte que el motivo de impugnación concreto consiste en la omisión de citar el artículo 63 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, el cual establece:
"**Artículo 63.**
"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo deberán ser refrendados con carácter obligatorio por la secretaria o secretario general de Gobierno y por las secretarias o secretarios del ramo a que el asunto corresponda."

violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional.

67. En el caso, el argumento propuesto está enfocado a verificar aspectos de mera legalidad, pues implica analizar si el acuerdo impugnado fue debidamente fundamentado para justificar la participación que en ese acto tuvieron tanto el secretario general de Gobierno como el secretario de Movilidad y el secretario de Seguridad Pública, todos del Estado de Colima, lo cual claramente escapa de los aspectos competenciales inherentes a las controversias constitucionales y, ante ello, no es posible emprender el estudio correspondiente a través de este medio de control constitucional. Al caso resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."[51]

68. Similar situación sucede con el argumento en el cual la parte actora aduce la invalidez del acuerdo impugnado sobre la base de falta de cita e inexistencia del precepto legal en el cual se faculte al gobernador del Estado para ordenar el aseguramiento de motocicletas adaptadas con chasis o estructuras para pasajeros; ello, pues claramente lo pretendido es analizar aspectos de mera legalidad del acuerdo materia de la presente impugnación y no así la posible invasión de las competencias municipales.

69. Además, desde una perspectiva amplia y como se ha precisado en la presente resolución, en términos de lo previsto en la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima, para prestar el servicio de transporte público motorizado, se requiere de una concesión otorgada por el Ejecutivo del Estado,

[51] Registro digital: 2010668, Pleno, Décima Época, materias constitucional, tesis P./J. 42/2015 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 33.

mientras que el incumplimiento de la normativa prevista en esa ley, puede dar lugar a sanciones como el retiro de la circulación del vehículo correspondiente, para lo cual el Ejecutivo Estatal se apoya en la Secretaría de Movilidad del Gobierno del Estado, en todo lo relativo a la vigilancia y supervisión de los servicios a cargo de concesionarios, lo cual permite concluir la existencia de un marco normativo estatal que faculta a las autoridades precisadas a tomar medidas como las contenidas en el acuerdo impugnado y, por tanto, que su implementación no trastoca las facultades que el Municipio actor tiene en materia de tránsito.

70. En una última línea argumentativa, la parte actora sostiene la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado al referir que los fundamentos utilizados en ese acto están destinados a regular los servicios de transporte público y privado, a través de aplicaciones tecnológicas, lo cual es muy diferente a la regulación en materia de mototaxis adoptada por algunos Municipios.

71. Lo pretendido con tal planteamiento es analizar la legalidad del acuerdo controvertido para determinar si éste se encuentra debidamente fundado y si el alcance de ese acto –a partir de los preceptos legales en que se apoya– está referido a las motocicletas con chasis adaptado que se utilizan para prestar el servicio de transporte público (individual o colectivo), o bien, a regular el transporte público que se presta mediante aplicaciones tecnológicas; sin embargo, claramente ello no involucra analizar las competencias constitucionales que tiene el Municipio actor en materia de tránsito o transporte, sino sólo verificar la legalidad de ese acto a partir de los fundamentos legales en que se apoya; por tanto, tal argumento no puede ser analizado mediante la presente controversia constitucional al resultar ajeno a la materia de este medio de control constitucional.

72. Por otro lado, la parte actora controvierte los actos que deriven de la ejecución del acuerdo impugnado, puesto que afirma afectarán el derecho al trabajo y la dignidad de quienes ya contaban con licencia para prestar el servicio alternativo de pasajeros en su modalidad de mototaxis (conforme a la normativa municipal expedida para tal efecto). Afirma que, con motivo del acuerdo impugnado y su ejecución, las personas serán privadas de la remuneración que obtenían por ese servicio, una vez que se les aseguren los vehículos utilizados para tal fin. Tal manifestación resulta infundada en la medida en que no está vinculada

a un aspecto relacionado con las competencias constitucionalmente asignadas al Municipio actor pues, como puede apreciarse, en realidad está dirigido a demostrar la posible afectación de derechos de quienes prestan el servicio de transporte de personas en su modalidad de mototaxi en el territorio del Municipio actor. Si bien es cierto que la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, permite la impugnación de violaciones a derechos humanos mediante la controversia constitucional, este Pleno ha determinado que sólo es admisible cuando ese tipo de violaciones estén vinculadas con aspectos competenciales, lo cual no sucede en la especie dado que el reclamo efectuado se relaciona únicamente con derechos de los gobernados, pero sin implicar la afectación del sistema competencial respectivo.

73. No escapa a este Alto Tribunal que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de diciembre de dos mil veinte,[52] se **reformaron** la fracción XXIX-C del artículo 73; el inciso a) de la fracción V y la fracción VI del artículo 115 y el párrafo segundo del apartado C del artículo 122; y se **adicionó** un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Federal; todos ellos en aspectos relacionados con la materia de movilidad y seguridad vial, para quedar como sigue:

"**Artículo 4o.** ...

"**Toda persona tiene derecho a la movilidad** en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad."

"**Artículo 73.** ...

"**I.** ...

"**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**

[52] La cual entró en vigor el diecinueve de diciembre de dos mil veinte y en la que se otorgó el plazo de ciento ochenta días siguiente a la entrada en vigor de esas reformas, al Congreso de la Unión para expedir la Ley General en Materia de Movilidad y Seguridad Vial.

**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, **así como en materia de movilidad** y seguridad vial."

"**Artículo 115.** ...

"**I.** ...

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

"**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en **materia de movilidad** y seguridad vial;

"...

"**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, incluyendo criterios para la movilidad** y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia."

"**Artículo 122. ...**

"**A.** ...

"**C.** ...

"Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; **movilidad** y seguridad vial; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública."

74. En cumplimiento de dicho mandato constitucional, el diecisiete de mayo de dos mil veintidós se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, en cuyo artículo 67 se dispusieron las facultades de las entidades federativas, destacando, en lo que interesa, lo previsto en la fracción XI de dicho numeral, la cual señala:

"Artículo 67. De las entidades federativas.

"Corresponde a las entidades federativas:

"I. ...

"XI. **Otorgar licencias y permisos para conducir, en las modalidades de su competencia, para el transporte de pasajeros,** de carga y de uso particular, así como el registro para que los vehículos circulen conforme a las leyes y reglamentos correspondientes bajo los criterios de la presente ley."

75. Por su parte, en el numeral 68 de ese ordenamiento, se establecieron las facultades de los Municipios en la materia.[53]

[53] "**Artículo 68.** De los Municipios.
"Corresponde a los Municipios las siguientes atribuciones:
"I. Participar en el Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del presente ordenamiento y los lineamientos que establezca el Sistema Nacional;
"II. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los programas municipales en materia de movilidad y seguridad vial, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional, los programas de la entidad federativa correspondiente y los Convenios de Coordinación Metropolitanos; así como conducir, evaluar y vigilar la política conforme a lo establecido por esta ley, sus principios y jerarquía de la movilidad;
"III. Vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en materia de movilidad y seguridad vial;
"IV. Participar con las autoridades federales, de las entidades federativas y de otros Municipios en la planeación, regulación, instrumentación e implementación de los Convenios de Coordinación Metropolitanos;
"V. Constituir las instancias locales y de coordinación metropolitana para la implementación de acciones integrales, acciones afirmativas transversales en materia de movilidad, en apego a esta ley y demás disposiciones legales;
"VI. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, otras entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México para la implementación de acciones específicas, obras e inversiones en la materia, así como aquellas que prioricen la movilidad de los grupos en situación de vulnerabilidad;

76. De la interpretación sistemática de lo previsto en los citados preceptos legales se sigue que las entidades federativas son las autoridades competentes para otorgar licencias y permisos para conducir para el transporte de pasajeros,

"VII. Facilitar y participar en los sistemas de movilidad de las entidades federativas, en los términos que establece esta ley, garantizando que las vías proporcionen un nivel de servicio adecuado para todas las personas, considerando su interseccionalidad, sin importar el modo de transporte que utilicen;
"VIII. Desarrollar estrategias, programas y proyectos para la movilidad, fomentando y priorizando el uso del transporte público y los modos no motorizados;
"IX. Asignar, gestionar y administrar recursos para apoyar e implementar acciones y proyectos en materia de movilidad, su infraestructura, servicios auxiliares, operación y capacitación de las personas operadoras, transporte y seguridad vial, promoviendo una mejor utilización de las vías conforme a la jerarquía de la movilidad;
"X. Establecer los mecanismos necesarios para mejorar la seguridad vial, de conformidad con la jerarquía de la movilidad y sus necesidades;
"XI. Realizar estudios para el diseño, modificación y adecuación de las vías en los centros de población, de conformidad con lo establecido en esta ley y las necesidades territoriales;
"XII. Implementar dispositivos para el control del tránsito que deban ser utilizados en los centros de población de su competencia;
"XIII. Establecer la categoría, sentidos de circulación, señalética y demás características de las vías en su territorio;
"XIV. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos para la realización de obras de infraestructura para la movilidad, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas;
"XV. Realizar estudios de impacto de movilidad en el ámbito de su competencia, incluyendo criterios de sustentabilidad, perspectiva de género, entre otros que se consideren relevantes;
"XVI. Autorizar las áreas de transferencia para el transporte en su territorio;
"XVII. Regular el servicio del estacionamiento en vía pública;
"XVIII. Impulsar la accesibilidad e inclusión de personas con discapacidad y personas con movilidad limitada a los servicios públicos de transporte de pasajeros, así como su desplazamiento seguro y efectivo en las vías a través de infraestructura adecuada;
"XIX. Mantener, en el ámbito de sus atribuciones, las vías libres de obstáculos y elementos que impidan, dificulten, generen un riesgo u obstaculicen el tránsito peatonal y vehicular, excepto en aquellos casos debidamente autorizados y respetando la jerarquía de la movilidad;
"XX. Instrumentar programas y campañas de cultura de la movilidad, que fomenten la prevención de los siniestros de tránsito;
"XXI. Implementar programas especiales de seguridad vial en los entornos escolares y puntos de alta afluencia de personas;
"XXII. Prever en su legislación aplicable, que los desarrollos inmobiliarios cuenten con el criterio de calle completa;
"XXIII. En los Municipios insulares, coordinar con las autoridades acciones de movilidad asequible, incluyente, segura y sustentable entre sus Municipios y el territorio continental; y,
"XXIV. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley."

lo cual implica que acorde con el sistema previsto en dicha ley general, la regulación correspondiente para otorgar los permisos para el transporte público de personas sigue siendo competencia de los Estados y, por tanto, los gobiernos municipales carecen de atribuciones en materia de transporte público de pasajeros, por lo que resulta correcto que los Gobiernos Estatales emitan normativa tendente a sancionar la inobservancia de la regulación correspondiente y emitida en ejercicio de su potestad constitucional en una materia asignada (mediante el sistema residual de competencias) a las propias entidades federativas.

77. Finalmente debe agregarse que la presente resolución es congruente con lo resuelto por esta Suprema Corte en los precedentes oportunamente citados pero, en particular con las ejecutorias correspondientes a las controversias constitucionales 309/2017 y 342/2019, ya que al igual que en el presente asunto, en esas controversias se analizó el marco normativo aplicable para el Estado de Colima y sus Municipios y, en particular, en el segundo de esos asuntos, temas relacionados con el servicio de transporte alternativo, siendo que en ambos asuntos, se concluyó la inconstitucionalidad de la normativa emitida por los Municipios demandados por invadir la esfera competencial de las autoridades estatales en materia de transporte público.

78. En razón de lo expresado, y ante lo infundado de los planteamientos analizados, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la validez del "*Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento*", emitido el dieciocho de enero de dos mil veintiuno por el Gobernador Constitucional del Estado de Colima y publicado al día siguiente en el Periódico Oficial "El Estado de Colima".

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del "Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil veintiuno, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

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

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

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con la precisión de que se trata de un acto administrativo, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones en la competencia y de que se trata de un acto administrativo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos I, II, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la certeza y precisión de los actos reclamados.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando III, relativo a la oportunidad. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

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

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con consideraciones adicionales y Laynez Potisek, respecto del apartado VII, relativo al estudio, consistente en reconocer la validez del "*Acuerdo para la implementación de operativos de seguridad pública de coordinación para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento*", publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ortiz Ahlf y los señores Ministros Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

**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, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de ocho de agosto de dos mil veintidós por gozar de vacaciones, por haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil diecinueve.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas.

Esta sentencia 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 PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2020, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

En sesión pública celebrada el diez de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 6/2020, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en la que se declaró la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*" de la fracción I del artículo 17 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México.[1]

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido de la sentencia, lo hice por consideraciones distintas. A continuación explico las razones de mi voto.

### a) Fallo mayoritario

En el considerando quinto, relativo al estudio de fondo de la sentencia, se analiza el argumento del accionante relativo a que el requisito consistente en tener la nacionalidad mexicana "*por nacimiento*", para acceder al cargo de director o directora general del Centro Laboral del Estado de México, previsto en el artículo 17, fracción I, de la Ley del Centro de Conciliación Laboral de la misma entidad federativa, era contrario a los principios de igualdad y no discriminación, así como a la libertad de trabajo, al excluir de manera injustificada a las personas mexicanas por naturalización. Asimismo, el promovente cuestionó la competencia del Congreso Local para regular el requisito de mexicanidad por nacimiento.

En esencia, el Tribunal Pleno retomó las consideraciones de diversos precedentes, en los que se ha llegado a la conclusión que de conformidad con el artículo 32 constitucional, las entidades federativas no se encuentran habilitadas para regular en sus legislaciones internas supuestos en los que establezca como requisito a la ciudadanía tener nacionalidad mexicana por nacimiento.

Bajo tal consideración, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*", prevista en la fracción I del artículo 17 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México.

---

[1] **Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México**
"Artículo 17. Para ser director general se deberá cumplir con lo siguiente:
"**I.** Ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos."

**b) Razones del voto concurrente**

Si bien comparto la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*", prevista en la fracción impugnada, no comparto las consideraciones del fallo que retoman lo sostenido mayoritariamente por el Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 87/2018,[2] 59/2018,[3] 4/2019,[4] 40/2019,[5] 35/2018,[6] 88/2018,[7] 93/2018,[8] 45/2018 y su acumulada 46/2018,[9] 111/2019,[10] 157/2017,[11] 67/2018 y su acumulada 69/2018,[12] 113/2020,[13] 182/2020,[14] 39/2021[15] y 192/2020,[16] pues en reiteradas ocasiones he señalado que solamente la Constitución General puede distinguir entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos.

En efecto, desde que se analizaron los primeros asuntos relacionados con este tema, como en la acción de inconstitucionalidad 48/2009,[17] he manifestado de manera contraria a lo expresado por la mayoría, que la interpretación más coherente del artículo 32 de la Constitución General con el principio de igualdad y no discriminación debe ser restrictiva, de modo que ni el Congreso de la Unión, ni las Legislaturas Locales, pueden exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento como requisito para acceder a cargos públicos, fuera de los casos previstos expresamente en la Norma Fundamental.

Al respecto, he explicado que el artículo 32 de la Constitución General, debe interpretarse de la manera más restrictiva posible para evitar discriminar entre mexicanos por nacimiento y por naturalización; que la única interpretación que

[2] Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.
[3] Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.
[4] Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.
[5] Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.
[6] Resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte.
[7] Resuelta el diecisiete de febrero de dos mil veinte.
[8] Resuelta el veintiuno de abril de dos mil veinte.
[9] Resuelta en las sesiones de once, quince, dieciséis y dieciocho de junio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.
[10] Resuelta el veintiuno de julio de dos mil veinte.
[11] Resuelta el veintitrés de julio de dos mil veinte.
[12] Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte.
[13] Resuelta el veintidós de abril de dos mil veintiuno.
[14] Resuelta el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.
[15] Resuelta el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.
[16] Resuelta el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.
[17] Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de catorce de abril de dos mil once.

permite lograr este objetivo es que ni la Federación ni las entidades federativas pueden hacer distinciones de este tipo. Esta interpretación es acorde con el *principio pro persona*, puesto que, si los artículos 1o. de la Constitución General y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prohíben la discriminación por origen nacional y el diverso 23.1, inciso c), de ese instrumento internacional, dispone que todos los ciudadanos deben "*tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*", debe preferirse aquella interpretación constitucional que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos.

Incluso, al analizarse la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018,[18] enfaticé que, desde la reforma constitucional de febrero de dos mil once (previa a la "reforma en materia de derechos humanos" de junio del mismo año):

"… ya no era viable que ni las Legislaturas de los Estados ni el Congreso de la Unión estableciera distinciones entre categorías de mexicanos.

"Esto –para mí– queda mucho más claro con el texto actual del artículo 1o., que establece un bloque de constitucionalidad en que están incluidos no sólo los derechos humanos de fuente [nacional], sino todos los derechos humanos constitucionalizados de fuente internacional. Y por ello creo que ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas de los Estados pueden hacer esta distinción, con independencia de lo que diga una interpretación literal del artículo 32, porque –repito– creo que toda la Constitución se tiene que ver a la luz de una óptica distinta, que privilegia la vigencia y el desarrollo de los derechos humanos. Y reiteraré el voto concurrente que he emitido en diversos asuntos desde entonces."

En ese orden de ideas, aunque voté a favor de la invalidez de la porción normativa "*por nacimiento*", establecida en la fracción I del artículo 17 de la Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México, lo hice porque considero que el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución General, por lo que ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas Estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella.

[18] Resuelta en sesión del Tribunal Pleno de treinta de julio de dos mil veinte.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 6/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo III, septiembre de 2022, página 2499, con número de registro digital: 30944.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de octubre de 2022.

# 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)

**NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA PENAL. TRATÁNDOSE DEL QUEJOSO QUE SE ENCUENTRA PRIVADO DE SU LIBERTAD, DEBEN REALIZARSE PERSONALMENTE EN EL LOCAL DEL JUZGADO O CENTRO DE RECLUSIÓN, O BIEN, ENTENDERSE LA DILIGENCIA CON SU DEFENSOR, REPRESENTANTE LEGAL O AUTORIZADO [INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO].**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 266/2021. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA. 16 DE MARZO DE 2022. CINCO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ QUIEN SE RESERVA EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTE, Y DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: HORACIO VITE TORRES.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **dieciséis de marzo de dos mil veintidós,** emite la siguiente:

## RESOLUCIÓN

Mediante la que se dirimen los autos relativos a la contradicción de tesis **266/2021,** cuyo probable tema consiste en determinar si cuando el quejoso o quejosa en el juicio de amparo está privado de su libertad ¿las notificaciones personales deben realizarse de manera conjunta a la persona recluida y a su defensor? [Interpretación del artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo].

## I. ANTECEDENTES

1. **Denuncia de la contradicción.** Por oficio de **cuatro de mayo de dos mil veintiuno,** los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, denunciaron la posible contradicción de tesis que en su opinión existe entre el criterio sustentado por ese órgano colegiado, al resolver el recurso de queja 176/2020 y lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en el amparo en revisión 332/2018.

2. **Contradicción de tesis.** Inicialmente, la denuncia se presentó ante el Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito, el cual la admitió y registró con el número 4/2021-PC y en sesión de **siete de septiembre de dos mil veintiuno,** resolvió declinar su competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues advirtió que uno de los tribunales contendientes es un tribunal auxiliar, de manera que para determinar la competencia debía atenderse a qué tribunal auxilió, y en el caso fue al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.[1]

[1] Sobre el tema, citó la contradicción de tesis 269/2014, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se determinó que para la fijación de la competencia territorial en la contradicción de tesis que se suscite entre un Tribunal Colegiado y un Tribunal Colegiado auxiliar, se deberá tomar en cuenta en qué Circuito se encuentra el Tribunal Colegiado auxiliado. De ahí que, si el primero de los tribunales contendientes y el tribunal auxiliado pertenecen al mismo Circuito, entonces, la contradicción de criterios la resolverá el Pleno de Circuito correspondiente, de no ser así, la resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Adicionalmente, dijo que este Alto Tribunal conocerá de aquellas contradicciones de tesis que se susciten entre tribunales del mismo Circuito, pero cuya especialización de materia sea diferente.
Una vez fijadas las bases competenciales, determinó que del asunto correspondía conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues los tribunales implicados tenían diferente especiali-

3. En esa lógica, se advirtió que si bien los tribunales radicaban en el mismo Circuito (segundo Circuito), el asunto es competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación porque los tribunales están especializados en materias distintas, por una parte, el tribunal denunciante se especializa en materia penal, mientras que el tribunal auxiliado se especializa en materia administrativa.

4. **Trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el siete de octubre de dos mil veintiuno, admitió a trámite la denuncia y ordenó su registro como contradicción de tesis 266/2021, asimismo, requirió al Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, para que remitiera versión digitalizada de la resolución que sustenta el criterio denunciado, de la que debía informar si se encontraba vigente o la causa para tenerlo por superado o abandonado.

5. De igual forma, decretó el avocamiento del asunto a esta Sala, y determinó que una vez que se integrara el expediente, se enviaran los autos al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, para la elaboración del proyecto correspondiente.

6. Posteriormente, el cinco de noviembre de dos mil veintiuno, la presidenta de esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y envío los autos a la ponencia designada para la formulación del proyecto respectivo. Asimismo, se tuvo informando al Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, que su criterio seguía vigente.

## II. COMPETENCIA

7. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la

zación de materia, porque uno era el Segundo Tribunal Colegiado en Materia **Penal** del Segundo Circuito (tribunal denunciante) y, el otro, era el Tercer Tribunal Colegiado en Materia **Administrativa** del Segundo Circuito (tribunal auxiliado).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[2] 226, fracción II, de la Ley de Amparo;[3] y 21, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013;[4] en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis cuyo trámite inició antes de la reforma de la Ley de Amparo, publicada el siete de junio de dos mil veintiuno, entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito pero con diferente especialización y, si bien el tema de fondo atañe al tema de notificaciones en materia de amparo, está estrictamente relacionado con actos que tienen que ver con condiciones de internamiento de la parte quejosa, quien se encuentra privada de la libertad en acatamiento a una resolución judicial emitida en un proceso penal y, por tanto, se trata de notificaciones en amparo penal, especialidad de esta Sala, aunado a que el asunto no amerita la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

## III. LEGITIMACIÓN

8. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado

[2] "**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:
"...
"**XIII.**
"...
"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los **Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización** sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer. ..."

[3] "**Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por:
"...
"**II.** El pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o **sus tribunales de diversa especialidad,** así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito; y
"..."

[4] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

en Materia Penal del Segundo Circuito, cuyo criterio participa en este asunto. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente al momento de la denuncia de la contradicción.

## IV. CRITERIOS CONTENDIENTES

9. Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, establecer el criterio que debe prevalecer, es necesario precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes, así como las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitirlos.

***Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el recurso de queja 176/2020***

10. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito,** con residencia en Toluca, Estado de México, al resolver el recurso de queja **176/2020,** analizó un asunto con las siguientes características:

11. El trece de octubre de dos mil veinte, ********** promovió demanda de amparo indirecto contra un acto que atribuyó a diversas autoridades penitenciarias del CERESO Santiaguito, Estado de México, mismo que se hizo consistir en lo siguiente:

"Cualquier orden de traslado que pretenda alejar al suscrito del penal en que se encuentra, que es el de Santiaguito, ya que dicho penal es el más cercano al domicilio de sus familiares y de sus raíces."

12. En la misma fecha el Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, admitió y registró la demanda con el expediente **728/2020.** Además, determinó que las notificaciones en términos de lo que dispone el artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, se realizaran al quejoso en el lugar donde estaba recluido; asimismo, requirió al quejoso para que en el término de tres días manifestara si era su deseo que lo representara un abogado particular, o bien, se le designara un defensor de oficio, esto atendiendo a la naturaleza penal del juicio.

13. Al desahogar dicha prevención el quejoso solicitó se le asignará un defensor de oficio, por lo que el juzgador requirió al Instituto de la Defensoría Pública del Estado de México para que le proporcionará un asesor jurídico; al cumplir la prevención el referido instituto designó con tal carácter a la licenciada y licenciado en derecho ********** y **********, adjuntando escrito en el que la primera de las citadas aceptó y protestó el cargo, señaló domicilio para oír y recibir notificaciones proporcionando además, sendos correos electrónicos y números telefónicos para comunicaciones oficiales; aunado a lo anterior, solicitó que las notificaciones personales dirigidas al quejoso se practicaran en el lugar de su reclusión y mediante oficio a dicha defensora.

14. El **cuatro de noviembre de dos mil veinte,** el Juez de Distrito tuvo por designados a los profesionales en derecho y por señalado el domicilio que indicaron para recibir todo tipo de notificaciones, sin autorizar para tal efecto el uso de correo electrónico por no estar contemplado en la ley de la materia. Asimismo, determinó que todas las notificaciones que deban efectuarse en forma personal a la parte quejosa se harían a través de la defensora pública en términos de lo que dispone el artículo 26 de la Ley de Amparo.

15. Contra el acuerdo antes reseñado, la defensora pública ********** interpuso recurso de **queja,** cuyo conocimiento correspondió al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, mismo que ordenó su registro con el número 176/2020. Seguido el trámite correspondiente, el veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, el órgano jurisdiccional resolvió en el sentido de declarar **infundada** la queja.

16. Las consideraciones del Tribunal Colegiado esencialmente se hicieron consistir en lo siguiente:

- Citó el artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo,[5] el cual, indicó el tribunal, refiere que las notificaciones en el juicio de amparo se efectuarán de

[5] "**Artículo 26.** Las notificaciones en los juicios de amparo se harán:
"**I.** En forma personal:
"**a)** Al quejoso privado de su libertad, en el local del órgano jurisdiccional que conozca del juicio, o en el de su reclusión o a su defensor, representante legal o persona designada para oír notificaciones; ..."

manera personal al quejoso privado de la libertad o a su defensor, representante legal o persona que aquél hubiese designado para oír notificaciones.

- Precisó que no obstante que dicho precepto establece de manera alternativa que sea notificado personalmente el quejoso privado de su libertad o bien su defensor, queda comprendido el asesor jurídico, pues en términos del artículo 17 constitucional en relación con los diversos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se ha considerado al juicio de amparo como un procedimiento judicial sencillo y breve que tutela los derechos reconocidos en dichos ordenamientos que conlleva la revisión de una decisión en el marco de un proceso.

- Refirió que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para las personas privadas de la libertad se encuentra estrechamente relacionado con el de ser asistido por un defensor, pues se encuentran en una condición especial que pudiese imposibilitar que accedan a la jurisdicción, de ahí que, es obligatorio que este grupo de personas cuente con un licenciado en derecho cuando promuevan un juicio de amparo que garantice su asesoramiento efectivo.

- Sobre ese aspecto, citó la contradicción de tesis 187/2017, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se determinó que el Juez de Distrito al recibir una demanda de amparo debe requerir al quejoso para que designe a un profesional en derecho y, en caso de no tenerlo, se le designara uno de manera oficiosa.[6]

- Agregó que para garantizar el referido derecho, es menester que si el defensor o asesor jurídico señala domicilio para oír y recibir notificaciones, éste sea notificado de manera personal de las determinaciones en las que se efectúe algún requerimiento o que sean susceptibles de impugnación.

[6] Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo II, agosto de dos mil diecinueve, página 1301, y registro digital: 2020495. El rubro de la tesis es: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA GARANTIZAR QUE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL SEA ACORDE CON ESE DERECHO, EL QUEJOSO PRIVADO DE LA LIBERTAD DEBE CONTAR CON LA ASISTENCIA DE UN ABOGADO."

- Así, el Colegiado estimó correcto que se designara un asesor jurídico al quejoso para que lo asistiera en el juicio, quien aceptó el cargo y señaló domicilio para oír y recibir notificaciones. Explicó que es irrelevante la denominación que se le ponga al servidor público (defensor o asesor), ya que la Ley de Defensoría Pública del Estado de México, establece que la función de éstos es otorgar asesoría y defensa al quejoso durante la tramitación del juicio de amparo.

- Por tanto, consideró que se atendió a lo que dispone el artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo al determinar que las notificaciones personales a la parte quejosa se hagan por conducto de la defensora.

- Recalcó que el quejoso se encuentra privado de su libertad en el Centro Penitenciario y de Reinserción Social "Santiaguito", en Almoloya de Juárez, Estado de México, de ahí que, por su situación jurídica fue correcto que se designara una defensora pública para que lo representara en el juicio, con quien se deben entender las notificaciones personales.

- Así, reiteró que es correcta la determinación impugnada, puesto que el juzgador como garante de derechos debe privilegiar el derecho que le asiste al interno y quejoso de ser asistido por un abogado y permitirle ejercer adecuadamente el derecho de tutela judicial efectiva, lo que se logra al hacer del conocimiento de la defensora los autos y resoluciones dictadas en el juicio, para que lo represente y asesore dadas sus condiciones precarias y, en su caso, controvierta las decisiones trascendentales que causen perjuicio al amparista de manera efectiva.

- Además, indicó que no se soslaya que existen actuaciones procesales que corresponden a actos personalísimos del quejoso, pero ello no se contraviene, porque el contenido del acuerdo impugnado no tiene el alcance de impedir que si existen determinaciones que deban hacerse del conocimiento del directo quejoso, así se realicen.

- Al efecto explicó que conforme al artículo 26, fracción I, incisos c), d) y k), las notificaciones de requerimientos y prevenciones, las relativas a si se ratifica o no un escrito de desistimiento, así como aquellas que a juicio del juzgador lo ameriten, deben efectuarse de forma personal al directo quejoso, de manera que ordenar que las notificaciones se le realicen a través de su defensor, no

implica que ante alguno de los referidos supuestos el Juez no pueda ordenar que determinado acuerdo o resolución se notifique de manera personal al directo agraviado o a cualquiera de las partes en el juicio.

- Declaró inatendibles los agravios relativos a falta de presupuesto para que la defensora se traslade al lugar de reclusión del quejoso, pues al asumir su representación adquirió obligaciones inexcusables como mantenerlo informado sobre el desarrollo y seguimiento del juicio lo que sustentó en las leyes que rigen el actuar de la defensoría.

- Finalmente, consideró inaplicable la tesis aislada emitida por el diverso Tribunal Colegiado con el que aquí contiende, en principio porque ese criterio no le es obligatorio, aunado a que considera que las notificaciones personales al quejoso privado de la libertad se pueden realizar en el lugar de reclusión o en forma alternativa a su defensor, representante legal o persona autorizada para oír y recibir notificaciones, esto porque el legislador utilizó la disyuntiva "*o*" en lugar de la conjunción copulativa "y".

- En ese sentido, se ordenó realizar la denuncia de la posible contradicción de tesis entre su criterio contra el emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla. Recalcó que, en su criterio, el artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, se debe interpretar de manera alternativa, es decir, las notificaciones personales se deben realizar al quejoso privado de su libertad o a su defensor.

***Criterio del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver el amparo en revisión 332/2018***

17. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla,** (actuando en auxilio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito), resolvió el amparo en revisión **332/2018,** cuyas particularidades son las siguientes:

18. El treinta de abril de dos mil dieciocho, **********, a través de su autorizado, promovió amparo indirecto, contra actos del director del Centro Médico de Toluca, que literalmente hizo consistir en:

"Acto reclamado: incomunicación, omisión de atención médica y/o peligro de vida, actos inhumanos y/o denigrantes en contra del señor ********** que encuentra en el domicilio oficial ..."

19. De la demanda de amparo correspondió conocer al Juez Cuarto de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de México, por lo que el treinta de abril de dos mil dieciocho, la registró con el expediente 606/2018. Seguidos los tramites procesales, el juzgado emitió sentencia en el sentido de sobreseer en el juicio de amparo.

20. Inconforme, el quejoso interpuso recurso de revisión cuyo conocimiento correspondió al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, por lo que se ordenó su registro con el número 332/2018.

21. En proveído de veintiuno de enero de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del referido órgano colegido ordenó remitir el recurso para ayuda en el dictado de la sentencia al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla. Consecuentemente, en acuerdo de veintitrés de enero siguiente, el presidente del tribunal auxiliar tuvo por recibido el asunto y lo turnó al Magistrado ponente.

22. El once de febrero de dos mil diecinueve, el órgano jurisdiccional auxiliar resolvió el recurso de revisión en el sentido de **revocar** la sentencia recurrida y **reponer** el procedimiento con base en las siguientes consideraciones:

- Declaró infundado el argumento de que la sentencia impugnada y diversas actuaciones del juicio eran inválidas por no contener firma electrónica.

- En suplencia de la deficiencia de la queja, declaró fundado el agravio en donde el quejoso se inconformó sobre la omisión de notificarle personalmente una prevención, relativa a si era su deseo ampliar su reclamo a una autoridad no designada, así como la omisión de notificar personalmente múltiples proveídos de relevancia, máxime que en la demanda de amparo había señalado como domicilio el centro de reclusión.

- En relación con dicha violación a las reglas del procedimiento de amparo, precisó que los artículos 26, fracción I, incisos a) y k), y 117, primer y quinto párrafos, ambos de la Ley de Amparo, regulan cómo se deben realizar las notificaciones

personales para las personas privadas de la libertad quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad que merma su capacidad defensiva.

- Precisó que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 2a./J. 112/2003,[7] en la que interpretó el artículo 30 de la Ley de Amparo abrogada, en el sentido de que los Jueces de Distrito tienen la facultad discrecional de ordenar una notificación personal, cuando adviertan que una resolución es necesaria para el conocimiento de las partes y la correcta fijación de la litis constitucional. Con base en esa premisa, determinó que se debe notificar personalmente al quejoso, cuando advierta la participación de una autoridad que no fue señalada ni emplazada a juicio, independientemente de que ese supuesto no esté señalado expresamente en la Ley de Amparo.

- Enseguida, invocó el artículo 26 fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo que contiene la obligación para el Juez de notificar personalmente al quejoso privado de la libertad por su condición personal, pues aun en los casos en que ordinariamente procede que las notificaciones se hagan por lista, es claro que su estado de vulnerabilidad le impide imponerse de lo decidido en el juicio. De ahí que la hipótesis referida indique que las notificaciones se hagan personalmente al quejoso privado de la libertad para que no quede en estado de indefensión.

- En ese contexto, analizó gramaticalmente el contenido del artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo y al efecto indicó que el legislador luego de establecer el destinatario de esa forma de notificación utilizó una coma, a manera de una simple pausa, con la función que corresponde a los dos puntos, esto porque en realidad ese signo introduce una enumeración explicativa, es decir, sobre la manera en que puede materializarse ese escenario.

- Conforme con una visión gramatical, dijo el colegiado, ese fragmento puede denotar diversas interpretaciones conforme a las reglas de redacción o pun-

[7] Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de dos mil tres, página 93 y registro digital: 182617. El rubro de la tesis es: "INFORME JUSTIFICADO. CUANDO DE ÉL SE ADVIERTA LA PARTICIPACIÓN DE UNA AUTORIDAD NO SEÑALADA COMO RESPONSABLE POR EL QUEJOSO, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOTIFICARLE PERSONALMENTE SU CONTENIDO, ASÍ COMO PREVENIRLO PARA QUE ACLARE O AMPLÍE SU DEMANDA."

tuación, más aun cuando el legislador no respeta los usos obligatorios o vedados de los signos de puntuación.

- Así, consideró que el legislador introdujo dos supuestos independientes y no una serie de opciones para notificar al quejoso privado de la libertad y éstas son: 1) En el local del órgano jurisdiccional que conozca del juicio. 2) En el de su reclusión **o** a su defensor, representante legal o persona designada para oír notificaciones. En relación con esta última estimó que puede entenderse como una disyunción o como una obligación para el Juez verificable, tanto para el quejoso como para el defensor, representante legal o persona designada.

- Indicó que, conforme a una directriz gramatical en su vertiente semántica, se pueden advertir dos escenarios: **a)** como una conjunción disyuntiva, en donde el Juez puede elegir notificar directamente al quejoso en el centro de reclusión, o bien, a su defensor, representante legal o persona designada para esa finalidad en el domicilio designado para tal efecto; **b)** como una conjunción, en la que se debe de notificar, tanto al quejoso como a su defensor o autorizado. Dichas opciones, concluyó, se excluyen entre sí.

- Bajo esa perspectiva, consideró que acorde con los principios pro persona y *pro actione*, produce mayor beneficio al justiciable la opción b), pues potencializa el acceso a la justicia a la persona privada de su libertad y se eliminan supuestos en que por un descuido o negligencia de las personas autorizadas o defensores se le impida al directo quejoso controvertir el veredicto que rechaza su reclamo constitucional.

- Así, reitera que la disposición legal analizada debe leerse en el sentido más favorable y con miras a permitir al justiciable el acceso a la jurisdicción, específicamente a un recurso efectivo, ágil y sencillo. Al efecto invocó la tesis aislada CCLXIII/2018 (10a.), de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA, SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO."

- Por tanto, concluyó que, ante la existencia de dos ejercicios interpretativos formalmente válidos, emanados de criterios gramaticales, opta por el entendimiento que proyecta un mayor beneficio para el inconforme y, por tanto, el Juez Federal debe notificar tanto a los autorizados por el impetrante como a

este último en su centro de reclusión conforme con lo que dispone el artículo 26 fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo.

- Reiteró que el propósito del legislador, fue que en todos los casos se debían realizar en forma personal las notificaciones dentro del juicio de amparo al quejoso privado de la libertad y esto obedece a que su situación de vulnerabilidad le impide conocer en toda su amplitud la secuela procesal, así como los alcances de las decisiones que pudieran serle desfavorables y sólo así se cumple el objetivo de no dejar en estado de indefensión a la parte quejosa, para quien es difícil enfrentar el controvertido constitucional y sortear las cargas de él emanadas. Para justificar su argumento comparó el contenido del numeral 28, fracción II, de la Ley de Amparo abrogada, concluyendo que el legislador con la norma ahora analizada se ajustó al parámetro constitucional de derechos humanos que tiende a garantizar el acceso a la jurisdicción del Estado, así como a la eliminación de formalismos que enervan esa posibilidad.

- Bajo esa lógica, concluyó el colegiado, cuando el Juez Federal aprecie que el quejoso se encuentra privado de su libertad debe ordenar que se notifiquen de manera personal las determinaciones respectivas, tanto al impetrante en su lugar de reclusión como al autorizado o persona designada para ello, obligación que se acentúa respecto del requerimiento vía prevención con el propósito de que se exprese si desea incluir a una nueva autoridad no designada, lo que repercute en la integración de la litis.

- Sobre las particularidades del caso en concreto, señaló que: 1) En la demanda de amparo sólo señaló como autoridad responsable al director del Centro Médico Toluca "Lic. Adolfo López Mateos", además, señaló al centro de reclusión como el domicilio para recibir todo tipo de notificaciones; 2) Por proveído de quince de junio de dos mil dieciocho, el juzgador federal requirió al quejoso para que precisara si era su deseo señalar también como autoridad responsable al personal de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México que lo trasportó al nosocomio, en caso de no hacerlo, se le previno con que se le tendría por no señalada; 3) La prevención se notificó por medio de lista a las partes y de manera electrónica al autorizado del quejoso; 4) Derivado de que no se desahogó la prevención, el Juez de Distrito hizo efectivo el apercibimiento y tuvo por no señalado como autoridad responsable al personal de la mencionada Fiscalía.

- Derivado de lo anterior, el Tribunal Colegiado consideró que se actualizó una violación procesal, pues además de la notificación al autorizado, debió notificarse al quejoso personalmente en el centro de reclusión el requerimiento de mérito. Para evidenciar más la violación procesal, precisó que el quejoso desde la demanda de amparo señaló como domicilio para recibir notificaciones el centro penitenciario.

- En las relatadas circunstancias, señaló que lo correcto debió ser que la prevención se notificara de manera personal tanto al quejoso como a su autorizado, ya que con ello se garantizaría que el quejoso tuviese conocimiento y que el autorizado le apoyara jurídicamente.

- Finalmente, en torno a este tema, indicó que el autorizado no podría, por sí mismo, desahogar la prevención, pues el único facultado para señalar una nueva autoridad responsable es el quejoso que está privado de la libertad.

- Asimismo, analizó diversas violaciones a las reglas del procedimiento de amparo relacionadas con el desechamiento de pruebas confesionales y la obligación de presentar a sus testigos, lo que tampoco le fue notificado al quejoso en el centro de reclusión sino sólo a su autorizado por medio de lista, siendo que la primera determinación es susceptible de ser impugnada y, en relación con la segunda, no conoció la carga procesal impuesta y no la desahogó.

- De igual forma analizó otras violaciones a las reglas del procedimiento de amparo tales como no tener como responsable a diversa autoridad, que no se previniera al quejoso para que aclarara el acto reclamado y la falta de emplazamiento al Ministerio Público de la Federación adscrito. En suma, por todas las violaciones advertidas ordenó reponer el procedimiento de amparo.

23. De las consideraciones relacionadas con la interpretación del artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo surgió la tesis **(II Región) 1o.4 K (10a.),** misma que se reiteró en los amparos en revisión 610/2018 (cuaderno auxiliar 53/2019) y amparo en revisión 470/2018 (cuaderno auxiliar 1087/2018), del índice del mencionado Tribunal Colegiado auxiliar. El rubro y texto de la tesis establecen:

"NOTIFICACIONES PERSONALES EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO A LOS QUEJOSOS PRIVADOS DE SU LIBERTAD. EL JUEZ DE DISTRITO DEBE

ORDENAR QUE SE REALICEN TANTO A ÉSTOS EN EL CENTRO DE RECLUSIÓN RESPECTIVO, COMO A QUIEN, EN EL SUMARIO CONSTITUCIONAL, TENGA ASIGNADA SU DEFENSA [INTERPRETACIÓN PRO PERSONA DEL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO]. Conforme a la doctrina establecida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la concurrencia de múltiples interpretaciones respecto de una disposición normativa, debe preferirse aquella que sea más extensiva y, especialmente, la que tienda a favorecer el acceso efectivo a la jurisdicción. Ahora bien, acorde con una directriz gramatical, en su vertiente semántica, deriva que el artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo puede implicar dos escenarios: (i) uno, en el que la conjunción (o) contenida en dicho precepto, se entienda en su acepción alternativa y, por ende, quede a elección del Juez de Distrito instruir que las comunicaciones condignas se materialicen, ya sea al quejoso privado de su libertad en el lugar de internamiento correspondiente, o bien, a su defensor, representante legal o persona designada para esa finalidad; y, (ii) otro, en el que la conjunción de trato, lejos de representar una disyunción al resolutor federal, conlleve la obligación ineludible de que éste ordene su práctica, invariablemente, tanto al directo quejoso privado de su libertad como a la persona que tenga asignada su defensa, para efectos del juicio biinstancial; de ahí que a pesar de que ambas opciones interpretativas deriven de procesos hermenéuticos válidos, la exégesis que produce un mayor espectro protector al justiciable es la segunda, en la medida en que potencializa el acceso a la justicia al sujeto privado de su libertad personal, ya que con esa perspectiva se garantiza que, en todos los casos, tengan conocimiento de las determinaciones dictadas en el sumario de derechos fundamentales, la persona encargada de velar por los intereses del individuo sujeto a la rectoría de la autoridad penitenciaria, así como este último de manera directa, con lo cual, a su vez, se diluye la posibilidad de que, por un descuido o negligencia del primero, se le impida al segundo controvertir una decisión que tenga como desenlace un contexto desfavorable."[8]

## V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

24. La pregunta a la que debe darse respuesta en este apartado consiste en lo siguiente:

[8] Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de dos mil diecinueve, página 2657 y registro digital: 2019918.

**¿Existe contradicción en los criterios sustentados por los órganos contendientes?**

25. La respuesta a esta interrogante es en sentido **positivo,** pues en el presente asunto **sí** se cumplen los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis fijados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[9] los cuales consisten en:

a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de aplicar el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre 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.

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

26. A continuación, se expondrán los argumentos por los cuales se considera que en el caso concreto **sí** se actualizan totalmente los requisitos enunciados.

27. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, los órganos contendientes al resolver las cuestiones litigiosas presentadas se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

[9] Al respecto, resulta aplicable por identidad jurídica, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, página 122, registro digital: 165077, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

28. Primeramente, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito,** analizó el artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, para concluir que las notificaciones personales al quejoso privado de la libertad en el juicio de amparo indirecto se deben realizar de manera alternativa, ya sea al quejoso en el centro de reclusión, o bien, al defensor o asesor jurídico en el domicilio que éste señale para tal efecto.

29. Para ello, destacó que todas las personas privadas de la libertad están en una situación de especial vulnerabilidad, pues no tienen la posibilidad de presentarse libremente a las oficinas del órgano jurisdiccional ni tienen acceso a Internet para consultar los autos de manera electrónica.

30. Por ello, al tramitar un juicio de amparo deberán estar asesoradas necesariamente por un licenciado en derecho que los representará, el cual les comunicará las resoluciones que se dicten en el juicio y presentará los medios de defensa que sean necesarios. En ese sentido, destacó que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el derecho a contar con una defensa están estrechamente vinculados. Asimismo, precisó que tratándose de notificaciones que impliquen un acto personalísimo del quejoso, entonces sí debe notificársele a él en el lugar de reclusión y a su defensor o asesor jurídico.

31. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región,** con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, también interpretó el artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, y concluyó que puede implicar dos escenarios: (i) uno, en el que la conjunción *"o"* contenida en dicho precepto, se entienda en su acepción alternativa y, por ende, quede a elección del Juez de Distrito instruir que las comunicaciones condignas se materialicen, ya sea al quejoso privado de su libertad en el lugar de internamiento correspondiente, o bien, a su defensor, representante legal o persona designada para esa finalidad; y, (ii) otro, en el que la conjunción de trato, lejos de representar una disyunción al resolutor federal, conlleve la obligación ineludible de que éste ordene su práctica, invariablemente, tanto al directo quejoso privado de su libertad como a la persona que tenga asignada su defensa, para efectos del juicio biinstancial.

32. A partir de ahí, consideró que a pesar de que ambas opciones interpretativas deriven de procesos hermenéuticos válidos, la exégesis que produce un

mayor espectro protector al justiciable es la segunda, en la medida en que potencializa el acceso a la justicia al sujeto privado de su libertad personal, ya que con esa perspectiva se garantiza que, en todos los casos, tengan conocimiento de las determinaciones dictadas en el sumario de derechos fundamentales, la persona encargada de velar por los intereses del individuo sujeto a la rectoría de la autoridad penitenciaria, así como el propio quejoso lo que diluye la posibilidad de que, por un descuido o negligencia del primero, se le impida al segundo controvertir una decisión que tenga como desenlace un contexto desfavorable.

33. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** En los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes **existió** un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico a resolver por las razones que a continuación se exponen.

34. El **Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito,** al interpretar el artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, determinó que las notificaciones personales al quejoso privado de la libertad se pueden realizar de manera alternativa, ya sea con el quejoso en el centro de reclusión, o bien, con el defensor, representante o autorizado en el domicilio señalado en la demanda de amparo, salvo aquellas que conlleven un acto personalísimo del quejoso, en cuyo caso debe notificarse a él en su lugar de reclusión y al abogado o asesor jurídico en el lugar que hayan señalado.

35. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región,** con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, igualmente analizó el artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, y determinó que la conjunción "*o*", lejos de representar una disyunción al resolutor federal, conlleva la obligación ineludible de que éste ordene su práctica, invariablemente, tanto al directo quejoso privado de su libertad como a la persona que tenga asignada su defensa, para efectos del juicio biinstancial, en la medida en que potencializa el acceso a la justicia al sujeto privado de su libertad personal, ya que con esa perspectiva se garantiza que, en todos los casos, tengan conocimiento de las determinaciones dictadas en el sumario de derechos fundamentales, la persona encargada de velar por los intereses del individuo sujeto a la rectoría de la autoridad penitenciaria, así como el propio quejoso lo que

diluye la posibilidad de que, por un descuido o negligencia del primero, se le impida al segundo controvertir una decisión que tenga como desenlace un contexto desfavorable.

36. De un ejercicio comparativo esta Primera Sala obtiene que existe coincidencia en los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados contendientes en lo relativo a que si la parte quejosa en un amparo indirecto se encuentra privada de su libertad derivado de un proceso penal, se encuentra en una situación especial de vulnerabilidad que hace necesario que cuente con un abogado o asesor jurídico que lo represente y asesore; asimismo, convergen en que las determinaciones que conlleven o impliquen un acto personalísimo de la parte quejosa, deben notificársele tanto al amparista como al abogado o defensor que lo represente.

37. Sin embargo, esta Primera Sala advierte un punto de choque sobre la forma de interpretar la conjunción "*o*" que prevé el artículo 26 fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, pues mientras para el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito implica una disyunción que genera la alternativa de realizar una notificación personal al directo quejoso en el lugar de reclusión o bien a su abogado, representante o autorizado en el lugar que hayan señalado.

38. En cambio, para el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, la referida conjunción, lejos de representar una disyunción, conlleva la obligación ineludible de que el juzgador ordene la práctica de todas las notificaciones, invariablemente, tanto al directo quejoso privado de su libertad como a la persona que tenga asignada su defensa, para efectos del juicio biinstancial, en la medida de que con ello se potencializa el acceso a la justicia al sujeto privado de su libertad personal, al garantizar que, en todos los casos, tengan conocimiento de las determinaciones dictadas en el amparo tanto la persona encargada de velar por los intereses del quejoso, como él mismo, lo que diluye la posibilidad de que, por un descuido o negligencia del primero, se le impida al segundo controvertir una decisión que tenga como desenlace un contexto desfavorable.

39. En ese orden de ideas, resulta claro que, ante un mismo problema jurídico sometido a su jurisdicción, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a una conclusión diferente.

40. Sin que revista obstáculo para generar la precisión del punto de choque la circunstancia de que uno de los tribunales contendientes haya emitido tesis aislada, mientras que el otro no, pues lo trascedente para tal finalidad es que se advierta la existencia de criterios contrapuestos como en el caso ocurre.

41. **Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Con base en lo que hasta ahora se ha expuesto, de las constancias de autos se advierte que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, dan lugar a la formulación de la pregunta siguiente:

42. **En un juicio de amparo indirecto en materia penal, ¿las notificaciones personales a la parte quejosa que se encuentra privada de la libertad, deben realizarse de manera conjunta a la persona recluida y a su defensor? [Interpretación del artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo].**

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

43. La metodología que seguirá el estudio de este asunto consistirá en desarrollar los siguientes temas: A) Derecho de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva y su relación con las personas privadas de la libertad; B) Notificaciones personales en el juicio de amparo para la parte quejosa privada de la libertad (derivado de un proceso penal) y, C) Criterio que debe prevalecer.

### *A) Derecho de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva y su relación con las personas privadas de la libertad*

44. En principio, debe considerarse que el derecho fundamental de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva se encuentra previsto en artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece:

"**Artículo 17.** ...

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes,

emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. ..."

45. Del precepto constitucional transcrito, se advierte que el derecho a la tutela judicial consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, previamente cumplidos los requisitos procesales correspondientes, permita obtener una decisión que resuelva sobre las pretensiones intentadas.

46. Así, el derecho de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva garantiza los principios siguientes:

a) El de **justicia pronta,** que implica la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes;

b) El de **justicia completa,** que consiste en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado;

c) El de **justicia imparcial,** que se traduce en que el juzgador emita una resolución apegada a derecho y sin preferencia respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y,

d) El de **justicia gratuita,** que significa que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

47. Bajo esa tesitura, se entiende que el derecho de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, en términos generales, es el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o

a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

48. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversas tesis que le dan contenido y alcance al derecho de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, entre ellas las de rubros siguientes: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.",[10] "ACCESO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. FORMA DE GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO RELATIVO TRATÁNDOSE DE PERSONAS INDÍGENAS."[11]

49. Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar el artículo 25[12] de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sostuvo que los Estados tienen la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción y, por ende, una de las medidas positivas que los Estados Partes deben suministrar para garantizar el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional es proporcionar recursos judiciales efectivos de acuerdo con las reglas del debido proceso legal, así como procurar el restablecimiento del derecho conculcado, si es posible, y la reparación de los daños producidos.[13]

---

[10] Tesis 1a./J. 42/2007, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de dos mil siete, página 124 y registro digital: 172759.

[11] Tesis P. XVII/2015 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre dos mil quince, página 232 y registro digital: 2009995.

[12] "**Artículo 25. Protección Judicial**

"**1.** Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"**2.** Los Estados Parte se comprometen:

"**a)** A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"**b)** A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

"**c)** A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

[13] Caso *Albán Cornejo y otros Vs. Ecuador*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171. Párrafo 61.

50. También, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el artículo 25 citado, contiene el principio de efectividad de los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar tales derechos y que de acuerdo con este principio, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a derechos reconocidos por la convención constituye una transgresión a ésta, además de que para considerar que existe el recurso, no basta con que esté previsto en la Constitución o en la ley, o que sea admisible formalmente, sino que se requiere que sea realmente idóneo para resolver si se ha incurrido en violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla, de manera que no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o, incluso, por las circunstancias particulares de determinado caso, resulten ilusorios.[14]

51. Asimismo, la Corte Interamericana estableció que el derecho de acceso a la justicia no es absoluto y, consecuentemente, puede estar sujeto a algunas limitaciones discrecionales por parte del Estado, siempre que tales restricciones guarden relación entre el medio empleado y el fin perseguido y que, en definitiva, no supongan la negación de dicho derecho.[15]

52. Ahora bien, con respecto al derecho de acceso a la jurisdicción efectiva y su relación con las personas privadas de la libertad, la Primera Sala ha determinado que se debe otorgar un tratamiento especial, cuando éstas recurren al amparo en búsqueda de la reparación de un derecho humano violado.

53. En efecto, en la **contradicción de tesis 187/2017,**[16] se explicó que las personas privadas de la libertad se encuentran en una situación especial de sujeción frente al Estado, lo que deriva en un estado de total vulnerabilidad

[14] Opinión Consultiva OC-9/87. 6 de octubre de 1987. "*Garantías judiciales en estados de emergencia*". Párrafo 24.
[15] Caso *Cantos Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97. Párrafo 54.
[16] Resuelta en sesión de veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, por mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), en contra de los emitidos por los Ministros Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

del preso respecto a su seguridad, alimentación, salud, integridad y vida, entre otros aspectos; que a su vez, implica un deber extraordinariamente fuerte del Estado frente a éste para garantizar sus derechos fundamentales que no han sido limitados o suspendidos durante su reclusión.

54. De lo anterior, se colige que cuando una persona recluida promueve un amparo indirecto, en muchas ocasiones los actos que se reclaman están afectando o pueden afectar gravemente la vida, la salud o la integridad física, mental o moral de la persona o, como en el caso, la libertad restringida por orden judicial.

55. Por la especial circunstancia de vulnerabilidad y por las graves consecuencias que pueden repercutir a los derechos fundamentales del quejoso, se consideró que el Estado estaba obligado a cerciorarse de que contara con una asistencia legal, y en caso de no tenerla, se le designaría una de oficio.

56. Así, se explicó que la reclusión, en sí misma, entraña un serio obstáculo para representarse a sí mismo durante el juicio de amparo indirecto en materia penal, pues implica una barrera física para allegarse de pruebas, acudir al órgano jurisdiccional a consultar actuaciones o realizar promociones, etcétera.

57. Igualmente, advirtió que es un hecho notorio que la mayor parte de los presos enfrentan carencias culturales y económicas que les impiden representarse a sí mismos de manera eficaz, en un juicio de amparo indirecto en materia penal. Culturales, porque si bien el juicio de amparo es un recurso sencillo y rápido, ello no significa que sea un juicio que pueda ser promovido exitosamente por los legos sin la asistencia de un abogado, ya que todo procedimiento jurisdiccional requiere de conocimientos y entrenamiento jurídico que sólo poseen los juristas. Es por esta razón que tiene sentido la institución social de la abogacía. Y económicas, porque la mayoría de las personas que son sujetas a un proceso penal, carecen de esos recursos.

58. De lo anterior, concluyó esta Primera Sala que para garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para las personas privadas de la libertad, era necesario que en el juicio de amparo estuvieren asistidos por un licenciado en derecho, ya sea nombrado por ellos o designado de oficio por el órgano

jurisdiccional, pues este grupo de personas tienen una serie de obstáculos físicos, culturales y sociales, que les imposibilita el desarrollo normal de ese derecho constitucional.

59. De las anteriores consideraciones, surgió la jurisprudencia **1a./J. 43/2019 (10a.),** cuyo rubro establece: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA GARANTIZAR QUE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL SEA ACORDE CON ESE DERECHO, EL QUEJOSO PRIVADO DE LA LIBERTAD DEBE CONTAR CON LA ASISTENCIA DE UN ABOGADO."

60. En otro orden de ideas, la Primera Sala al resolver el **amparo directo en revisión 1080/2014,**[17] señaló que en el derecho de tutela jurisdiccional efectiva se deben observar los principios *pro actione* y pro persona, lo que implica que los órganos jurisdiccionales están obligados a resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias. En consecuencia, al interpretar requisitos y formalidades procesales previstas, se debe tener presente la *ratio* de la norma con el fin de evitar que los meros formalismos impidan el desarrollo del procedimiento.

61. No obstante, consideró que ese derecho no era absoluto al grado que se tenga que eliminar toda formalidad y requisito. Por consiguiente, los operadores de las normas deben ponderar los derechos que están en juego, para que las partes en conflicto tengan la misma oportunidad de defensa, pues la tutela jurisdiccional efectiva debe entenderse como el mínimo de prerrogativas con las cuales cuentan los sujetos.

***B) Notificaciones personales en juicio de amparo en materia penal para la parte quejosa privada de la libertad (derivado de un proceso penal)***

62. En principio, debe destacarse que en el juicio de amparo existe un conjunto de reglas que se deben observar para los diferentes tipos de notificaciones.

[17] Resuelta en sesión de veintiocho de mayo de dos mil catorce, 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 (ponente) y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Entre estos requisitos, está que en la demanda de amparo se deberá señalar domicilio, en donde el quejoso o sus autorizados recibirán todo tipo de notificaciones.[18] Con relación a la designación del domicilio, se advierte que la ley no establece algún tipo de restricción particular para las personas privadas de la libertad (derivado de un proceso penal), de ahí que, válidamente puedan designar como domicilio el centro de reclusión donde se encuentran o algún otro lugar, esto en la medida de lo que estimen benéfico para sus intereses y necesidades.

63. En el caso específico de las notificaciones personales en amparo penal de las personas privadas de la libertad, se encuentran reguladas por el artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, cuyo contenido establece:

"**Artículo 26.** Las notificaciones en los juicios de amparo se harán:

"**I.** En forma personal:

"**a)** Al quejoso privado de su libertad, en el local del órgano jurisdiccional que conozca del juicio, o en el de su reclusión o a su defensor, representante legal o persona designada para oír notificaciones; ..."

64. El precepto legal transcrito, regula una de las hipótesis de notificación personal en amparo penal, dirigida específicamente a la parte quejosa que presenta una calidad especial, esto es, que se encuentra privada de la libertad personal, circunstancia que como ya se apuntó genera un estado de sujeción frente al Estado que deriva en un estado de total vulnerabilidad y que implica un deber extraordinariamente fuerte del Estado frente a éste para garantizar sus derechos fundamentales, entre ellos el relativo a un acceso efectivo a la tutela jurisdiccional, puesto que la reclusión entraña un serio obstáculo para que el interno pueda representarse a sí mismo durante el juicio de amparo indirecto contra actos relacionados o derivados de su internamiento producto necesaria-

[18] "**Artículo 108.** La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:
"**I.** El nombre y **domicilio del quejoso** y del que promueve en su nombre, quien deberá acreditar su representación; ..."

mente de una resolución de carácter penal, pues implica una barrera física para allegarse de pruebas, acudir al órgano jurisdiccional a consultar actuaciones o realizar promociones, entre otras acciones.

65. Asimismo, el precepto legal en análisis impone una obligación ineludible para el juzgador, consistente en que en relación con las notificaciones que emanen del trámite del juicio de amparo en materia penal, debe ordenar que se practiquen en forma personal, cuando la parte quejosa se encuentra privada de la libertad.

66. Esta obligación debe ser entendida como una regla general que implica que todas las notificaciones que surjan del trámite del amparo en materia penal deben realizarse en forma personal a la parte quejosa privada de la libertad, con el objetivo de que ésta conozca el avance y estado procesal del juicio de amparo que promovió y que por su condición de internamiento está imposibilitado materialmente para darle seguimiento.

67. Ahora, el siguiente punto que debe analizarse es con quién deben entenderse estas notificaciones personales y al efecto la norma establece que debe ser con el quejoso en el local del juzgado o en el lugar de su reclusión, hipótesis que por sí misma a juicio de esta Primera Sala no guarda ningún problema de interpretación, pues es evidente que la intención del legislador es una protección para quien se estima en estado de vulnerabilidad, imposibilitado materialmente para asistir en forma directa a enterarse del trámite y resultado de su juicio.

68. Ahora bien, el artículo 12 de la Ley de Amparo, le otorga la facultad al quejoso de autorizar para recibir todo tipo de notificaciones en su nombre, a cualquier persona que cuente con capacidad legal.[19] Asimismo, el artículo 24 de la Ley de Amparo da la posibilidad al quejoso de autorizar a cualquier

[19] "**Artículo 12.** El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá sustituir o delegar dichas facultades en un tercero."

persona con capacidad legal, exclusivamente para oír notificaciones inclusive las de carácter personal e imponerse de los autos.[20] En ese sentido, el quejoso tiene el derecho de decidir a qué personas les otorga facultades para recibir en su nombre las notificaciones de las distintas determinaciones que se tomen en el juicio de amparo.

69. Asimismo, como se ha destacado en esta ejecutoria, si la parte quejosa está privada de la libertad y no cuenta con la posibilidad de designar defensor, existe la obligación del juzgador de velar porque designe uno o bien que sea el Estado quien se lo proporcione para que lo represente y haga lo jurídicamente necesario para vigilar sus intereses.

70. En ese contexto, al contar siempre la parte quejosa privada de su libertad con un defensor o bien personas que él designe como autorizados, para oír y recibir notificaciones, es que surge la segunda opción que indica la norma, relativa a con quién debe entenderse esa notificación personal, pues establece que será con el directo quejoso en el local del juzgado o en el centro de reclusión "***o***" con su defensor, su representante legal o personas autorizadas para oír notificaciones. En ese sentido, cómo interpretar la función de la conjunción "***o***" es lo que genera discrepancia entre los criterios contendientes.

71. En ese orden de ideas, resulta importante destacar lo que esta Primera Sala determinó al resolver el **recurso de reclamación 430/2020,**[21] en

[20] "**Artículo 24.** Las resoluciones que se dicten en los juicios de amparo deben notificarse a más tardar dentro del tercer día hábil siguiente, salvo en materia penal, dentro o fuera de procedimiento, en que se notificarán inmediatamente en que sean pronunciadas. La razón que corresponda se asentará inmediatamente después de dicha resolución.
"El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar a cualquier persona con capacidad legal exclusivamente para oír notificaciones aún las de carácter personal e imponerse de los autos, quien no gozará de las demás facultades previstas en el artículo 12 de esta ley.
"Cuando el quejoso y el tercero interesado cuenten con Firma Electrónica y pretendan que los autorizados en términos del párrafo anterior, utilicen o hagan uso de ésta en su representación, deberán comunicarlo al órgano jurisdiccional correspondiente, señalando las limitaciones o revocación de facultades en el uso de la misma."
[21] Resuelto en sesión de uno de julio de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

el que, si bien no se interpretó el referido artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, en la porción que dio origen al punto de choque que aquí se dilucida, sí se detalló cómo se deben de diligenciar este tipo de notificaciones.

72. En principio, se indicó que, si el quejoso señaló un domicilio específico diverso al centro de reclusión, se debe atender a la expresión de la voluntad y efectuar las notificaciones en el lugar y con las personas designadas.

73. En segundo lugar, se destacó que si el quejoso privado de la libertad no fija un domicilio particular, o bien, el actuario no localiza el lugar o a las personas con las que se entenderá la notificación, entonces, será dable advertir la existencia de elementos suficientes para considerar que el justiciable no tuvo noticia de la resolución respectiva, por lo que deberá ordenarse la notificación al centro de reclusión correspondiente.

74. Asimismo, se agregó que las notificaciones personales se pueden realizar en los estrados del órgano jurisdiccional, pero ello solamente cuando así lo considere expresamente el quejoso. Dicha circunstancia, se explicó que no dejaba en estado de indefensión al peticionario de amparo, pues se entendía que serán los autorizados los que, en cumplimiento a la designación efectuada, vigilaran las notificaciones dirigidas al quejoso que los nombró, siempre y cuando no exista la revocación de su autorización.

75. En esa lógica, esta Primera Sala considera que la conjunción "*o*" analizada tiene una función disyuntiva que otorga la alternativa de notificar personalmente al quejoso en el local del juzgado o centro de reclusión o bien entender la diligencia con su defensor, representante legal o autorizado, sin que ello implique que aquél se quede en estado de indefensión, porque es la propia parte quejosa quien en principio con apoyo en lo que dispone el artículo 12 de la Ley de Amparo, tiene la posibilidad de designar a quien lo represente y en caso de no poder hacerlo esta Suprema Corte ha establecido la obligación de designarle de oficio un defensor público que lo asista, quien desde luego deberá cumplir con todas las obligaciones inherentes a ese cargo y velar por los intereses de su representado.

76. En adición a lo anterior, la interpretación antes expuesta de ninguna manera constituye un impedimento para que el juzgador de amparo en materia penal en su calidad de rector del juicio, analizando las condiciones especiales de cada caso, si así lo considera conveniente para la adecuada integración de la litis y generar plena certeza jurídica para el justiciable, ordene que la notificación de determinado acuerdo o resolución se haga del conocimiento vía notificación personal tanto al directo quejoso como a su defensor, representante legal o autorizado para oír notificaciones.

***C) Criterio que debe prevalecer***

77. De conformidad con el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se entiende que el derecho de acceso efectivo a la justicia consiste en que las personas puedan ser parte de un proceso y puedan promover la actividad jurisdiccional a través del cumplimento de algunos requisitos procesales. Para el ejercicio de ese derecho es indispensable que el órgano jurisdiccional comunique a las partes las determinaciones que se vayan emitiendo en el transcurso del proceso.

78. En el caso de las personas privadas de la libertad con motivo de un proceso penal instruido en su contra, se les considera como parte de grupos vulnerables, imposibilitados para atender de manera directa el trámite de los juicios en que intervienen, por ello, para hacer efectivo su derecho fundamental de acceso a la justicia se deben tomar medidas especiales, debido a que su reclusión les genera obstáculos físicos, culturales y sociales que no les permiten ejercer ese derecho como cualquier otra persona.

79. Para ello, esta Primera Sala ha establecido una serie de medidas encaminadas a que la persona recluida pueda ejercer su derecho de acceso a la justicia. Una de ellas, es que el Juez de Distrito al recibir una demanda de amparo promovida por quien está privada de la libertad, deberá requerirla para que, si no lo ha hecho, designe a un licenciado en derecho de su preferencia, de no serle posible, se le designará un defensor de oficio, esto con el objetivo de que cuente con un profesional capacitado que lo asesore y represente durante el juicio de amparo, lo que implica *per se,* que esté pendiente de su trámite y que lo auxilie en el desahogo de sus cargas procesales.

80. Ahora, tratándose de las notificaciones personales en un amparo penal que se hagan a las personas privadas de la libertad, de una interpretación gramatical y sistemática del **artículo 26, fracción I, inciso a)**, **de la Ley de Amparo,** esta Primera Sala considera que dicho precepto regula que todas las notificaciones deben realizarse en forma personal, y que la conjunción "***o***" analizada tiene una función disyuntiva que otorga la alternativa de notificar personalmente al quejoso en el local del juzgado o centro de reclusión o bien entender la diligencia con su defensor, representante legal o autorizado.

81. Lo anterior, porque se debe atender la voluntad del directo agraviado por los actos reclamados, quien de manera libre designa en qué lugar prefiere que se practiquen las notificaciones personales. En ese sentido, podrá elegir el centro de reclusión, donde evidentemente se entenderán con él mismo, o bien, un lugar externo, como pudiese ser el domicilio de su defensor o sus autorizados, esto de acuerdo con sus intereses o con la estrategia de defensa que desee adoptar.

82. Sin que ello implique que aquél quede en estado de indefensión, sino que en aras de privilegiar el principio pro persona y *pro actione*, debe considerarse que es la propia parte quejosa quien con fundamento en lo que dispone el artículo 12 de la Ley de Amparo, tiene la posibilidad de designar a quien lo represente y en caso de no poder hacerlo esta Suprema Corte ha establecido la obligación de designarle de oficio un defensor público que lo asista, quien desde luego deberá cumplir con todas las obligaciones inherentes a ese cargo y velar por los intereses de su representado.

83. No obstante, esa regla no debe aplicarse de manera automática en todos los casos y tipos de resoluciones, ya que existirán ocasiones en que se deba notificar de manera conjunta a la persona privada de la libertad en el centro de reclusión y a su defensor, representante legal o autorizado para oír notificaciones en el domicilio procesal que hubiesen señalado. Esa excepción, será calificada por el órgano jurisdiccional, el cual deberá evaluar la naturaleza jurídica de la resolución que se va a notificar; si el único facultado para cumplir un requerimiento es la persona privada de la libertad; si el desconocimiento de esa resolución le generara graves afectaciones a la persona recluida o si se trata de una carga procesal de vital relevancia para el trámite y resultado del juicio, en

cuyo caso se debe optar por notificar a ambos para generar certeza jurídica para el justiciable.

84. De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que al tenor siguiente establece:

NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA PENAL. TRATÁNDOSE DEL QUEJOSO QUE SE ENCUENTRA PRIVADO DE SU LIBERTAD, DEBEN REALIZARSE PERSONALMENTE EN EL LOCAL DEL JUZGADO O CENTRO DE RECLUSIÓN, O BIEN, ENTENDERSE LA DILIGENCIA CON SU DEFENSOR, REPRESENTANTE LEGAL O AUTORIZADO [INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO].

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito realizaron una interpretación del artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, para determinar si cuando la parte quejosa está privada de su libertad, las notificaciones personales deben efectuarse en forma conjunta al interno y a su defensor, representante o autorizado para oír notificaciones, o bien, si se podrá notificar alternativamente a uno de ellos.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que de la interpretación gramatical y sistemática del artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, deriva que las notificaciones en amparo en materia penal que se hagan a la parte quejosa privada de la libertad deben realizarse en forma personal, y que la conjunción "*o*" tiene una función disyuntiva que otorga la alternativa de notificar personalmente al quejoso en el local del juzgado o centro de reclusión, o bien, entender la diligencia con su defensor, representante legal o autorizado.

Justificación: De conformidad con el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se entiende que el derecho de acceso efectivo a la justicia consiste en que las personas puedan ser parte de un proceso y puedan promover la actividad jurisdiccional a través del

cumplimiento de algunos requisitos procesales. Para el ejercicio de ese derecho es indispensable que el órgano jurisdiccional comunique a las partes las determinaciones que se vayan emitiendo en el transcurso del proceso. En el caso de las personas privadas de la libertad derivado de un proceso penal instruido en su contra, se les considera como parte de grupos vulnerables, imposibilitados para atender de manera directa el trámite de los juicios en que intervienen, por ello para hacer efectivo su derecho fundamental de acceso a la justicia se deben tomar medidas especiales, debido a que su reclusión les genera obstáculos físicos, culturales y sociales que no les permiten ejercer ese derecho como cualquier otra persona. Para ello, esta Primera Sala ha establecido una serie de medidas encaminadas a que la persona recluida pueda ejercer su derecho de acceso a la justicia. Una de ellas es que el Juez de Distrito, al recibir una demanda de amparo promovida por quien está privado de la libertad, deberá requerirlo para que, si no lo ha hecho, designe a un licenciado en derecho de su preferencia, y de no serle posible, se le designará un defensor de oficio, esto con el objetivo de que cuente con un profesional capacitado que lo asesore y represente durante el juicio de amparo, lo que implica, *per se*, que esté pendiente de su trámite y que lo auxilie en el desahogo de sus cargas procesales. Ahora, tratándose de las notificaciones personales en un amparo en materia penal que se hagan a las personas privadas de la libertad, de una interpretación gramatical y sistemática del artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, esta Primera Sala considera que dicho precepto regula que todas las notificaciones deben realizarse en forma personal a la parte quejosa, y que la conjunción "o" analizada tiene una función disyuntiva que otorga la alternativa de notificar personalmente al quejoso en el local del juzgado o centro de reclusión, o bien entender la diligencia con su defensor, representante legal o autorizado. Lo anterior, porque se debe atender a la voluntad del directo agraviado por los actos reclamados, quien de manera libre designa en qué lugar prefiere que se practiquen las notificaciones personales. En ese sentido, podrá elegir el centro de reclusión, donde evidentemente se entenderán con él mismo, o bien, un lugar externo, como pudiese ser el domicilio de su defensor o sus autorizados, esto de acuerdo con sus intereses o con la estrategia de defensa que desee adoptar. Sin que ello implique que aquél quede en estado de indefensión, sino que en aras de privilegiar los principios pro persona y *pro actione*, debe considerarse que es la propia parte quejosa quien con fundamento en lo que dispone el artículo 12 de la Ley de

Amparo, tiene la posibilidad de designar a quien lo represente, y en caso de no poder hacerlo, esta Suprema Corte ha establecido la obligación de designarle de oficio un defensor público que lo asista, quien desde luego deberá cumplir con todas las obligaciones inherentes a ese cargo y velar por los intereses de su representado. No obstante, esa regla no debe aplicarse de manera automática en todos los casos y tipos de resoluciones, ya que existirán ocasiones en que se deba notificar de manera conjunta a la persona privada de la libertad en el centro de reclusión y a su defensor, representante legal o autorizado para oír notificaciones en el domicilio procesal que hubiesen señalado. Esa excepción será calificada por el órgano jurisdiccional, el cual deberá evaluar la naturaleza jurídica de la resolución que se va a notificar; si el único facultado para cumplir un requerimiento es la persona privada de la libertad; si el desconocimiento de esa resolución le generará graves afectaciones a la persona recluida o si se trata de una carga procesal de vital relevancia para el trámite y resultado del juicio, en cuyo caso se debe optar por notificar a ambos para generar certeza jurídica para el justiciable.

## VII. DECISIÓN

85. De lo hasta aquí expuesto se concluye que sí existe la contradicción de tesis denunciada, con motivo de la divergencia entre los razonamientos de los tribunales contendientes, quienes examinaron el mismo problema jurídico.

86. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 219, 220 y 226 de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

## RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, y de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Firman la Ministra presidenta de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

**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 Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 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:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 43/2019 (10a.) y aisladas (II Región)1o.4 K (10a.) y P. XVII/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de agosto de 2019 a las 10:31 horas, 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas y 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas, respectivamente.

La tesis aislada 1a. CCLXIII/2018 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 337, con número de registro digital: 2018696.

Esta sentencia 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 la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la contradicción de tesis 266/2021, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dieciséis de marzo de dos mil veintidós.

**Resolución de la Sala.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al momento de resolver la presente contradicción de tesis, determinó que sí existe la contradicción de tesis denunciada, ya que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, discreparon sobre la interpretación del artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo.

Derivado de lo anterior, se fijó el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en el sentido de establecer que la disyunción "*o*" de esa norma, tiene una función excluyente, es decir, que por regla general, debe notificarse personalmente al quejoso privado de su libertad en el local del juzgado o centro de reclusión, o bien, entender la diligencia con su defensor, representante legal o autorizado en el lugar designado para recibir las notificaciones, a elección del quejoso, pero no es necesario notificar a ambos.

**Razones adicionales.** Si bien comparto la conclusión alcanzada, ya que es congruente con lo determinado en el recurso de reclamación 430/2020,[1] resuelto por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se detalló cómo se deben diligenciar este tipo de notificaciones; considero necesario exponer lo siguiente.

No comparto las afirmaciones de los párrafos 65 y 66, en el sentido de que *todas las actuaciones* deben notificarse personalmente. Estimo, que las notificaciones

[1] Resuelto en sesión de uno de julio de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

que deban hacerse personalmente al quejoso privado de su libertad pueden hacerse en los términos de la resolución, sin afirmar categóricamente que todas las notificaciones deban practicarse personalmente, porque este punto no es materia de contradicción.

Por estas razones, considero necesario exponer las razones adicionales a la presente resolución.

**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 Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 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.**

Este voto se publicó el viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

**NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA PENAL. TRATÁNDOSE DEL QUEJOSO QUE SE ENCUENTRA PRIVADO DE SU LIBERTAD, DEBEN REALIZARSE PERSONALMENTE EN EL LOCAL DEL JUZGADO O CENTRO DE RECLUSIÓN, O BIEN, ENTENDERSE LA DILIGENCIA CON SU DEFENSOR, REPRESENTANTE LEGAL O AUTORIZADO [INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO].**

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito realizaron una interpretación del artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, para determinar si cuando la parte quejosa está privada de su libertad, las notificaciones personales deben efectuarse en forma conjunta al interno y a su defensor, representante o autorizado para oír notificaciones, o bien, si se podrá notificar alternativamente a uno de ellos.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que de la interpretación gramatical y sistemática del artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, deriva que las

notificaciones en amparo en materia penal que se hagan a la parte quejosa privada de la libertad deben realizarse en forma personal, y que la conjunción "o" tiene una función disyuntiva que otorga la alternativa de notificar personalmente al quejoso en el local del juzgado o centro de reclusión, o bien, entender la diligencia con su defensor, representante legal o autorizado.

Justificación: De conformidad con el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se entiende que el derecho de acceso efectivo a la justicia consiste en que las personas puedan ser parte de un proceso y puedan promover la actividad jurisdiccional a través del cumplimiento de algunos requisitos procesales. Para el ejercicio de ese derecho es indispensable que el órgano jurisdiccional comunique a las partes las determinaciones que se vayan emitiendo en el transcurso del proceso. En el caso de las personas privadas de la libertad derivado de un proceso penal instruido en su contra, se les considera como parte de grupos vulnerables, imposibilitados para atender de manera directa el trámite de los juicios en que intervienen, por ello para hacer efectivo su derecho fundamental de acceso a la justicia se deben tomar medidas especiales, debido a que su reclusión les genera obstáculos físicos, culturales y sociales que no les permiten ejercer ese derecho como cualquier otra persona. Para ello, esta Primera Sala ha establecido una serie de medidas encaminadas a que la persona recluida pueda ejercer su derecho de acceso a la justicia. Una de ellas es que el Juez de Distrito, al recibir una demanda de amparo promovida por quien está privado de la libertad, deberá requerirlo para que, si no lo ha hecho, designe a un licenciado en derecho de su preferencia, y de no serle posible, se le designará un defensor de oficio, esto con el objetivo de que cuente con un profesional capacitado que lo asesore y represente durante el juicio de amparo, lo que implica, *per se*, que esté pendiente de su trámite y que lo auxilie en el desahogo de sus cargas procesales. Ahora, tratándose de las notificaciones personales en un amparo en materia penal que se hagan a las personas privadas de la libertad, de una interpretación gramatical y sistemática del artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, esta Primera Sala considera que dicho precepto regula que todas las notificaciones deben realizarse en forma personal a la parte quejosa, y que la conjunción "o" analizada tiene una función disyuntiva que otorga la alternativa de notificar

personalmente al quejoso en el local del juzgado o centro de reclusión, o bien, entender la diligencia con su defensor, representante legal o autorizado. Lo anterior, porque se debe atender a la voluntad del directo agraviado por los actos reclamados, quien de manera libre designa en qué lugar prefiere que se practiquen las notificaciones personales. En ese sentido, podrá elegir el centro de reclusión, donde evidentemente se entenderán con él mismo, o bien, un lugar externo, como pudiese ser el domicilio de su defensor o sus autorizados, esto de acuerdo con sus intereses o con la estrategia de defensa que desee adoptar. Sin que ello implique que aquél quede en estado de indefensión, sino que en aras de privilegiar los principios pro persona y *pro actione*, debe considerarse que es la propia parte quejosa quien con fundamento en lo que dispone el artículo 12 de la Ley de Amparo, tiene la posibilidad de designar a quien lo represente, y en caso de no poder hacerlo, esta Suprema Corte ha establecido la obligación de designarle de oficio un defensor público que lo asista, quien desde luego deberá cumplir con todas las obligaciones inherentes a ese cargo y velar por los intereses de su representado. No obstante, esa regla no debe aplicarse de manera automática en todos los casos y tipos de resoluciones, ya que existirán ocasiones en que se deba notificar de manera conjunta a la persona privada de la libertad en el centro de reclusión y a su defensor, representante legal o autorizado para oír notificaciones en el domicilio procesal que hubiesen señalado. Esa excepción será calificada por el órgano jurisdiccional, el cual deberá evaluar la naturaleza jurídica de la resolución que se va a notificar; si el único facultado para cumplir un requerimiento es la persona privada de la libertad; si el desconocimiento de esa resolución le generará graves afectaciones a la persona recluida o si se trata de una carga procesal de vital relevancia para el trámite y resultado del juicio, en cuyo caso se debe optar por notificar a ambos para generar certeza jurídica para el justiciable.

1a./J. 104/2022 (11a.)

Contradicción de tesis 266/2021. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla. 16 de marzo de 2022. Cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular

voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Horacio Vite Torres.

**Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver la queja 176/2020, en la que al interpretar el artículo 26, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, determinó que las notificaciones personales al quejoso privado de la libertad se pueden realizar de manera alternativa, ya sea con el quejoso en el centro de reclusión, o bien, con el defensor, representante o autorizado en el domicilio señalado en la demanda de amparo, salvo aquellas que conlleven un acto personalísimo del quejoso, en cuyo caso debe notificarse a él en su lugar de reclusión y al abogado o asesor jurídico en el lugar que haya señalado, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y del entonces Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Circuito, actual Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Circuito, al resolver los amparos en revisión 332/2018 (cuaderno auxiliar 85/2019), 610/2018 (cuaderno auxiliar 53/2019) y 470/2018 (cuaderno auxiliar 1087/2018), los cuales dieron origen a la tesis aislada (II Región)1o.4 K (10a.), de título y subtítulo: "NOTIFICACIONES PERSONALES EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO A LOS QUEJOSOS PRIVADOS DE SU LIBERTAD. EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ORDENAR QUE SE REALICEN TANTO A ÉSTOS EN EL CENTRO DE RECLUSIÓN RESPECTIVO, COMO A QUIEN, EN EL SUMARIO CONSTITUCIONAL, TENGA ASIGNADA SU DEFENSA [INTERPRETACIÓN PRO PERSONA DEL ARTÍCULO 26, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO].", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de mayo de 2019 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2657, con número de registro digital: 2019918.

Tesis de jurisprudencia 104/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de agosto de dos mil veintidós.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera 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.

**RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN QUE TIENE EL JUEZ DE DISTRITO DE REMITIR EL RECURSO CON LAS CONSTANCIAS DE NOTIFICACIÓN DEL AUTO QUE LO TUVO POR INTERPUESTO, NO PUEDE SER UN IMPEDIMENTO PARA SEGUIR SU TRÁMITE [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 26/2017 (10a.)].**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 86/2022. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL DÉCIMO CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 24 DE AGOSTO DE 2022. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR RELACIONADO CON LA INEXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS. AUSENTE Y PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

ÍNDICE TEMÁTICO


| | Apartado | Criterio y decisión | Páginas |
|---|---|---|---|
| I. | **COMPETENCIA** | La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto. | 3 |
| II. | **LEGITIMACIÓN** | La denuncia de contradicción de criterios fue formulada por parte legítima. | 3 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **III.** | **CRITERIOS DE LOS TRIBUNALES CONTENDIENTES** | Se narran los antecedentes que dieron origen a los criterios denunciados y se exponen las consideraciones de las ejecutorias. | 4 |
| **IV.** | **EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN** | Esta Primera Sala estima que, del análisis de las ejecutorias denunciadas como contendientes, se advierte que sí existe la contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y se determina que derivado del punto de toque entre ellos, surge la pregunta consistente en: ***si derivado de la reforma al artículo 17 de la Constitución, ¿continúa siendo aplicable el criterio establecido por esta Primera Sala en la tesis 1a./J. 26/2017 (10a.), consistente en que el trámite del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, se encuentra supeditado a que obre constancia de la notificación del auto por el cual se tuvo por interpuesto el recurso?***<br><br>En lo que respecta al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito es tribunal contendiente en la presente contradicción; sin embargo, su resolución fue emitida antes del criterio bajo análisis, por lo que, se estima inexistente la contradicción de tesis por cuanto hace a dicho criterio, al no estar vinculado con los elementos de los demás colegiados para la contradicción. | 9 |
| | | Esta Primera Sala estima que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio: | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **V.** | **ESTUDIO DE FONDO** | RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN QUE TIENE EL JUEZ DE DISTRITO DE REMITIR EL RECURSO CON LAS CONSTANCIAS DE NOTIFICACIÓN DEL AUTO QUE LO TUVO POR INTERPUESTO, NO PUEDE SER UN IMPEDIMENTO PARA SEGUIR SU TRÁMITE [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 26/2017 (10a.)]. | 16 |
| | **PUNTOS RESOLUTIVOS** | **PRIMERO.** No existe la contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y los demás Tribunales Colegiados contendientes.<br><br>**SEGUNDO.** Sí existe la contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.<br><br>**TERCERO.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de la presente resolución. | 34 |
| | | **CUARTO.** Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de la Ley de Amparo. | |

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día veinticuatro de agosto de dos mil veintidós.

**VISTOS;** para resolver los autos del expediente de **contradicción de criterios** 86/2022; y,

**RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción de criterios.** Mediante escrito del quince de marzo de dos mil veintidós, registrado el treinta de marzo siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **********, autorizado en términos amplios de la parte recurrente en el recurso de queja 298/2021, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, denunció la posible contradicción de criterios entre el emitido por ese órgano colegiado al resolver el recurso de queja 298/2021, el establecido por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 291/2017 y el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, al resolver el recurso de queja 67/2016.

2. SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de cinco de abril de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitió a trámite la denuncia formulada; se registró bajo el expediente 86/2022, consideró que, por la materia común del asunto, correspondía conocer del mismo al Pleno de este Alto Tribunal por lo que ordenó turnar el asunto para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo según el turno que se lleva en la Secretaría General de Acuerdos.

3. En el mismo auto, acordó solicitar por conducto del MINTERSCJN a la presidencia de los Tribunales Colegiados **Primero en Materia Civil del Tercer Circuito y Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** remitir la versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de la ejecutoria relativa a los recursos de queja 298/2021 y 291/2017 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 la ejecutoria en la que se sustente el nuevo criterio.

4. De la misma manera, acordó solicitar por conducto de MINTERSCJN a **la presidencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito** remitir la versión digitalizada del proveído en el que informe si el criterio sustentado en el recurso de queja 67/2016, de su índice 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 las que se sustente el nuevo criterio.

5. TERCERO.—**Remisión a la Primera Sala.** Mediante dictamen de dieciséis de mayo de dos mil veintidós, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo solicitó que el asunto fuera remitido a la Primera Sala de la Suprema Corte. De esta manera, su presidente, mediante auto de dieciocho de mayo de dos mil veintidós, tuvo por integrada la presente contradicción de criterios y ordenó el envío del expediente a la Primera Sala.

6. CUARTO.—**Avocamiento de la Primera Sala.** En auto de tres de junio de dos mil veintidós, la presidenta de la Primera Sala tuvo por recibido el expediente, se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, a efecto de la elaboración del proyecto de resolución.

## CONSIDERANDO:

7. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y puntos primero y tercero 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, en virtud de que se trata de criterios sustentados por Tribunales Colegiados pertenecientes a distinto Circuito, en un tema cuyo conocimiento es vinculado con la aplicabilidad de un criterio de esta Primera Sala en materia común.

8. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,[1] toda vez que fue planteada por el autorizado en términos amplios de la parte recurrente del recurso de queja 298/2021, resuelto por uno de los Tribunales Colegiados contendientes; por lo que, se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

9. TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de criterios denunciada, se estima conveniente precisar las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitir los criterios contendientes:

| 1 | Recurso de queja 67/2016 |
|---|---|
| Órgano | **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito** |
| **Resolución impugnada** | En el juicio de amparo indirecto **********, el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, dictó auto de ocho de julio de dos mil dieciséis mediante el cual concedió la suspensión provisional para el efecto de que no se privara al quejoso ni a sus beneficiarios, de los servicios médicos que requirieran, hasta en tanto las autoridades responsables fueran notificadas de la interlocutoria que se dictara en el incidente respectivo.<br><br>En contra de dicho auto, la Comisaria de Seguridad Pública y Vialidad del Municipio de Apodaca, Nuevo León, interpuso recurso de queja. |

[1] "**Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:
"…
"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

| | |
|---|---|
| **Recurso de queja** | **Dicho recurso lo conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito:**<br><br>• El Tribunal Colegiado en turno registró el número de expediente; sin embargo, advirtió que el secretario encargado del despacho del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa del Estado incumplió lo previsto en el numeral 101 de la Ley de Amparo, pues, soslayó enviar las constancias relativas a las notificaciones realizadas a las partes del diverso proveído de veinte de julio de dos mil dieciséis en el que tuvo por interpuesto el presente recurso.<br><br>• Por tal motivo, se devolvieron las constancias remitidas por las autoridades oficiantes, previa copia certificada que las mismas dejarán en autos, a efecto de que proveyera lo conducente y diera cumplimiento a ese requisito procesal, y una vez subsanada la omisión destacada, las devolviera para continuar con sus trámites legales.<br><br>• Luego, el secretario encargado del despacho del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa del Estado envió al tribunal oficio mediante el cual, en cumplimiento del artículo 101, remitió las constancias de notificación de las partes, del proveído de veinte de julio de dos mil dieciséis, mediante el cual se les comunicó la interposición del presente recurso.<br><br>• Ante esto, mediante acuerdo, el órgano colegiado admitió el aludido medio de impugnación.<br><br>**El Tribunal Colegiado sustentó su criterio en atención a las siguientes consideraciones:**<br><br>• El colegiado estimó que el secretario encargado del despacho del Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado no cumplió con lo previsto en el artículo 101, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, pues soslayó remitir las constancias relativas a las notificaciones realizadas a las partes, del acuerdo de veinte de julio del mismo año, en que se tuvo por interpuesto el recurso de queja.<br><br>• Señaló que no desconoce el texto del artículo 101, en que se fundó el auto de preadmisión de veinte de julio de dos mil dieciséis, por ende, tampoco los términos perentorios previstos en él, ni la urgencia con que debía resolverse el recurso. |

| | |
|---|---|
| | • Sin embargo, no puede soslayarse que el dispositivo citado con anterioridad prevé que en los supuestos del artículo 97, fracción I, inciso b), de esta ley, esto es, en los casos en que se conceda o niegue la suspensión de plano o provisional, el órgano jurisdiccional notificará a las partes y de inmediato remitirá al tribunal que corresponda, copia de la resolución, el informe materia de la queja, las constancias solicitadas y lo que estime pertinente.<br><br>• Esto es, los numerales en comento, establecen el procedimiento que debe seguir el Juzgado de Distrito, para el caso de que se interponga el recurso de queja en contra del auto que conceda o niegue la suspensión de plano o provisional y, entre ellos, destaca la notificación de las partes del auto que tiene por interpuesto ese medio de impugnación, por lo que no se puede omitir lo dispuesto en ese sentido, so pretexto de que se tiene que resolver con urgencia dicho medio de impugnación, sino que se debe integrar debidamente el recurso y enviado al órgano competente para que le dé trámite, y esté en aptitud de resolverlo conforme a derecho corresponda, en el término de cuarenta y ocho horas que prevé el último párrafo del aludido numeral 101.<br><br>• Todo lo cual garantizará certeza y seguridad jurídica en el procedimiento de amparo, dotando de legalidad y validez a la resolución que eventualmente llegue a recaer en el medio de impugnación.<br><br>• Con ello, se da oportunidad a las partes de que puedan comparecer y manifestar lo que a su interés convenga, pues finalmente, la resolución que se dicte puede tener consecuencias jurídicas que implique para ellas un hacer o un dejar de hacer. |
| **Criterio en disputa** | Esto es, los numerales en comento, establecen el procedimiento que debe seguir el Juzgado de Distrito, para el caso de que se interponga el recurso de queja en contra del auto que conceda o niegue la suspensión de plano o provisional y, entre ellos, destaca **la notificación de las partes del auto que tiene por interpuesto ese medio de impugnación, por lo que no se puede omitir lo dispuesto en ese sentido, so pretexto de que se tiene que resolver con urgencia dicho medio de impugnación,** sino que **se debe integrar debidamente el recurso y enviarlo al órgano competente para su trámite y resolución,** en el término de cuarenta y ocho horas que prevé el último párrafo del aludido numeral 101. |

| 2 | Recurso de queja 291/2017 |
|---|---|
| Órgano | **Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** |
| **Resolución impugnada** | En juicio de amparo indirecto, en el índice del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, por auto dictado en el cuaderno incidental, concedió la medida cautelar solicitada.<br><br>Inconforme con la suspensión provisional la autoridad responsable, interpuso recurso de queja. |
| **Recurso de queja** | **Conoció del recurso el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:**<br><br>• El colegiado determinó dejar sin materia el recurso.<br><br>• Exhortó al juzgado de origen para que, en lo sucesivo, se apegue al procedimiento previsto en el artículo 101 de la Ley de Amparo.<br><br>**El Tribunal Colegiado sustentó su criterio en atención a las siguientes consideraciones:**<br><br>• El colegiado señaló que el recurso de queja quedó sin materia, porque la suspensión provisional surte efectos hasta tanto se resuelva sobre la suspensión definitiva; de ahí que, como acontece en la especie, en autos se desprende la sentencia interlocutoria por la cual se resolvió la suspensión definitiva en el mismo cuaderno incidental, en consecuencia, resulta inconducente analizar la ilegalidad del auto recurrido.<br><br>• Aunado a esto, refirió que el artículo 101 de la Ley de Amparo dispone que cuando se esté ante el supuesto previsto en el numeral 97, fracción I, inciso b), del mismo ordenamiento (con relación a la procedencia del recurso de queja cuando se conceda o niegue la suspensión de plano o provisional), el órgano jurisdiccional del conocimiento deberá notificar a las partes y de inmediato remitirá al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, copia de la resolución, el informe materia de la queja, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.<br><br>• Además, advirtió que de las constancias que obran en el toca que se actúa, no encontraba causa justificada de la dilación en el envío del medio de impugnación que se resuelve. |

| | |
|---|---|
| | • Por tanto, se exhortaba al titular del Juzgado de Distrito de origen a que tome las medidas pertinentes para que en lo sucesivo, en estricta observancia a lo dispuesto en el numeral 101 de la Ley de Amparo, una vez que cuente con las constancias de notificación del proveído por el cual se tenga por interpuesto el recurso de queja hecho valer en términos de la hipótesis normativa prevista en el citado ordinal 97, fracción I, inciso b), de la citada ley, remita de manera inmediata al Tribunal Colegiado correspondiente, a fin de dar cumplimiento al mandato instituido en el artículo 17 de la Constitución, de impartir justicia de manera pronta y expedita. |
| **Criterio en disputa** | En estricta observancia a lo dispuesto en el numeral 101 de la Ley de Amparo, una vez que cuente con las constancias de notificación del proveído por el cual se tenga por interpuesto el recurso de queja hecho valer en términos de la hipótesis normativa prevista en el citado ordinal 97, fracción I, inciso b), de la citada ley, remita de manera inmediata al Tribunal Colegiado correspondiente, a fin de dar cumplimiento al mandado instituido en el artículo 17 de la Constitución, de impartir justicia de manera pronta y expedita. |

| 3 | Recurso de queja 298/2021 |
|---|---|
| Órgano | **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** |
| **Resolución impugnada** | En el juicio de amparo indirecto número **********, en el Juzgado Noveno de Distrito en Materias Administrativas, Civil y de Trabajo del Estado de Jalisco se dictó auto en el que se concedió la suspensión provisional únicamente para: paralizar el efecto del auto de tres de noviembre de dos mil veintiuno, proveniente del índice del Juzgado Trigésimo Cuarto de lo Civil de la Ciudad de México.<br>En contra de esta determinación: **********, por conducto de su autorizado, interpuso recurso de queja. |
| | **Dicho recurso lo conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito:**<br><br>• **Como consideración previa al estudio de fondo señaló:** no impide resolver este asunto, el que no obre constancia de la notificación personal del auto por el cual se tuvo por interpuesto el recurso de queja, ordenada a la tercera interesado y a las responsables, como lo establece la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de registro electrónico: 2014429. |

[2] "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. SU TRÁMITE ESTÁ SUPEDITADO A QUE EL JUEZ DE DISTRITO REMITA INMEDIATAMENTE LAS CONSTANCIAS RESPECTIVAS AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, ACOMPA-

| | |
|---|---|
| **Recurso de queja** | Sería contrario al derecho humano a la justicia pronta, reconocido en el artículo 17, segundo párrafo, constitucional, esto es, dilatar más la solución de este caso por los avatares ya reseñados. Máxime, si a la postre, el resultado no variaría, dado el sentido de la presente resolución.<br><br>**En lo que interesa, el Tribunal Colegiado sustentó su determinación en atención a las siguientes consideraciones:**<br><br>• Señaló que lo razonado en el asunto, es coincidente con lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 195/2020, y citó la versión taquigráfica de cuando se sesionó, destacando:<br><br>"Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena:<br><br>"La consulta propone que –sí– existe contradicción de tesis, al advertir que los Tribunales Colegiados contendientes difieren respecto a la problemática de 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.<br><br>"…<br><br>"De la revisión de los criterios contendientes y en atención a las características de la suspensión, se propone como criterio aplicable que, en el caso de que el tercero interesado no se le efectuó la notificación en la que se fijó la fecha para la celebración de la notificación en la que se fijó la fecha para la celebración de la audiencia incidental, esta debe llevarse a cabo en atención a que esta notificación no interrumpe el trámite del incidente de suspensión ni es condicionante para que acontezca ese evento procesal, además de que no se le deja en estado de indefensión porque tiene la oportunidad de recurrir la sentencia interlocutoria correspondiente, mediante recurso de revisión previsto en el artículo 81, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo." |
| | • Concluyendo que no trasciende a la solución, la falta de notificación a la responsable que emitió el acto reclamado ni a la tercera interesada de la determinación que tuvo por interpuesto el recurso de queja presentado por la quejosa." |

ÑANDO LOS COMPROBANTES DE NOTIFICACIÓN A LAS PARTES DEL AUTO EN EL QUE SE TUVO POR INTERPUESTO AQUÉL.". Datos de localización: Registro digital: 2014429. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia común. Tesis 1a./J. 26/2017 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo I, junio de 2017, página 570, tipo: jurisprudencia.

| | |
|---|---|
| **Criterio en disputa** | **No impide resolver este asunto, el que no obre constancia de la notificación personal del auto por el cual se tuvo por interpuesto el recurso de queja, ordenada a la tercera interesado y a las responsables,** como lo establece la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de registro electrónico 2014429. Sería contrario al derecho humano a la justicia pronta, reconocido en el artículo 17, segundo párrafo, constitucional, esto es, dilatar más la solución de este caso por los avatares ya reseñados. Máxime, si a la postre, el resultado no variaría, dado el sentido de la presente resolución.<br><br>Además, no trasciende a la solución, la falta de notificación de la responsable que emitió el acto reclamado ni a la tercera interesado de la determinación que tuvo por interpuesto el recurso de queja presentado por la quejosa. |

10. CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para determinar la existencia de una contradicción de criterios es necesario que los órganos jurisdiccionales involucrados: ***i)*** hayan examinado cuestiones jurídicas iguales en las que ejercieron su arbitrio judicial y, ***ii)*** que hayan llegado a conclusiones discrepantes sobre la misma cuestión jurídica, a pesar de que las cuestiones fácticas no sean iguales.[3]

11. Esta Primera Sala ha sostenido también que, para advertir si se está o no frente a la materialización de una contradicción de criterios, se deben satisfacer los siguientes requisitos:

***I)*** La resolución de alguna cuestión litigiosa por parte de los tribunales contendientes en la que hayan tenido que plasmar su arbitrio judicial mediante un ejercicio interpretativo a través del empleo de un canon o método;

[3] Sirve de apoyo 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."

***II)*** La existencia en los criterios de dichos tribunales de un razonamiento en el que la diferencia interpretativa formulada haya girado en torno a una misma cuestión o problema jurídico; y,

***III)*** La configuración de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que también sea legalmente posible.[4]

12. La unificación de criterios es una cuestión que contempla la Constitución Política del País y la ley para proporcionar coherencia y congruencia cuando se presentan posturas discrepantes de distintos tribunales, con la finalidad de dotar de certeza y seguridad jurídica al razonamiento judicial dentro del sistema jurídico mexicano.

13. Con esas precisiones, se considera que sí existe la contradicción de criterios denunciada parcialmente, por las siguientes razones:

### IV.1 Primer requisito. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial

14. Este requisito se satisface ya que los Tribunales Colegiados contendientes llevaron a cabo un ejercicio interpretativo respecto de los asuntos sometidos a su jurisdicción y recurrieron a su arbitrio judicial para emitir sus resoluciones.

15. Como quedó reseñado en apartados precedentes el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito,** al resolver el recurso de queja 67/2016, señaló que no desconocía el texto del artículo 101, en que se fundó el auto de preadmisión, por ende, tampoco los términos perentorios previstos en él, ni la urgencia con que debe resolverse el recurso.

16. Sin embargo, no podía soslayarse que el dispositivo citado con anterioridad prevé que en los supuestos del artículo 97, fracción I, inciso b), de esta ley, esto es, en los casos en que se conceda o niegue la suspensión de plano o

[4] Orienta la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

provisional, el órgano jurisdiccional notificará a las partes y de inmediato remitirá al tribunal que corresponda, copia de la resolución, el informe materia de la queja, las constancias solicitadas y lo que estime pertinente.

17. Por lo que, no se podía omitir lo dispuesto en ese sentido, so pretexto de que se tiene que resolver con urgencia dicho medio de impugnación, sino que se debía integrar debidamente el recurso y enviarlo al órgano, para su trámite y resolución en el término de cuarenta y ocho horas que prevé el último párrafo del aludido numeral 101.

18. El **Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,** al resolver el recurso de queja respectivo, exhortó al titular del Juzgado de Distrito de origen a que tomara las medidas pertinentes para que en lo sucesivo, en estricta observancia a lo dispuesto en el numeral 101 de la Ley de Amparo, una vez que contara con las constancias de notificación del proveído por el cual se tenga interpuesto el recurso de queja hecho valer en términos de la hipótesis normativa prevista en el citado ordinal 97, fracción I, inciso b), de la citada ley, remitiera de manera inmediata al Tribunal Colegiado correspondiente, a fin de dar cumplimiento al mandato instituido en el artículo 17 de la Constitución, de impartir justicia de manera pronta y expedita.

19. Por su parte, **el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito,** al resolver el recurso de queja 298/2021, determinó que no impedía resolver el asunto, el que no obrara constancia de la notificación personal del auto por el cual se tuvo por interpuesto el recurso de queja, ordenada al tercero interesado y a las responsables, como lo establece la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de registro electrónico: **2014429.**[5] Pues, sería contrario al derecho humano a la justicia pronta, recono-

[5] "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. SU TRÁMITE ESTÁ SUPEDITADO A QUE EL JUEZ DE DISTRITO REMITA INMEDIATAMENTE LAS CONSTANCIAS RESPECTIVAS AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, ACOMPAÑANDO LOS COMPROBANTES DE NOTIFICACIÓN A LAS PARTES DEL AUTO EN EL QUE SE TUVO POR INTERPUESTO AQUÉL.". Datos de localización: Registro digital: 2014429. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia común. Tesis 1a./J. 26/2017 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo I, junio de 2017, T página 570, tipo: jurisprudencia.

cido en el artículo 17, esto es, dilatar más la solución de este caso por los avatares ya reseñados. Además, de que no trascendía a la solución, la falta de notificación a la responsable que emitió el acto reclamado ni a la tercero interesada de la determinación que tuvo por interpuesto el recurso de queja presentado por la quejosa.

**IV.2 Segundo requisito. Punto de toque en la cuestión jurídica planteada y diferendo en criterios interpretativos**

20. Este segundo requisito también se satisface con relación a los criterios del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** y el del **Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,** ya que existe un punto de toque en el problema jurídico planteado. Ello, porque los Tribunales Colegiados señalados, discreparon sobre la aplicabilidad de la jurisprudencia de rubro:

"RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. SU TRÁMITE ESTÁ SUPEDITADO A QUE EL JUEZ DE DISTRITO REMITA INMEDIATAMENTE LAS CONSTANCIAS RESPECTIVAS AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, ACOMPAÑANDO LOS COMPROBANTES DE NOTIFICACIÓN A LAS PARTES DEL AUTO EN EL QUE SE TUVO POR INTERPUESTO AQUÉL."

21. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** señaló que no consideraba aplicable la tesis referida en el párrafo anterior, porque invocarla sería contrario al derecho humano a la justicia pronta, reconocido en el artículo 17, segundo párrafo, constitucional, esto es, dilatar más la solución del caso, por lo que, no eran necesarias las constancias de notificación para dar trámite al recurso. Además, que no trascendía a la solución del caso la falta de notificación de la responsable que emitió el acto reclamado ni a la tercero interesada de la determinación que tuvo por interpuesto el recurso de queja presentado por la quejosa.

22. En contraposición el **Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** consideró que para resolver el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, es

necesario que obre constancia de la notificación del auto por el cual se tuvo por interpuesto el recurso referido.

23. Conforme a estas particularidades es necesario tomar en consideración dos cuestiones:

I) La tesis jurisprudencial cuya aplicabilidad está en disputa, se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación* el siete de junio de dos mil diecisiete.

II) El quince de septiembre del mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una adición al artículo 17 de la Constitución; en la que, en síntesis, se estableció que en los juicios las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

24. Tomando en cuenta lo anterior, no se soslaya que el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito no reprodujo la jurisprudencia que se estimó inaplicable; sin embargo, esta situación lejos de sustentar la improcedencia del asunto, permite advertir que su no utilización, estaría vinculada en que dicho colegiado estimó que el criterio de esta Primera Sala no era obligatorio, a pesar de resolver bajo las mismas razones, dada la adición al artículo 17 de la Constitución.

25. Incluso, si se sostuviera que era aplicable, aun cuando no se invocara,[6] se actualizaría de igual manera la contradicción, pues como se dijo, lo que se estaría verificando es si dicho criterio mantiene su aplicabilidad bajo la multici-

[6] Se ha establecido la posibilidad de que se configure una contradicción de tesis cuando algunos de los criterios contendientes sean implícitos, siempre que su sentido pueda deducirse indubitablemente, pues aún ante la ausencia de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en los razonamientos que estime pertinentes, los cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición.
Registro digital: 169334. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia común. Tesis P./J. 93/2006. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, tipo: jurisprudencia. "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."

tada reforma constitucional, que ése es precisamente el punto a resolver, a fin de generar seguridad jurídica.

26. Debe tomarse en cuenta que lo fundamental en este tipo de procedimientos es dotar de certeza jurídica al sistema, dando uniformidad a los criterios jurisdiccionales, por lo que, si se advierte que existen criterios discrepantes sobre un mismo problema jurídico, debe privilegiarse la solución de fondo a fin de despejar estas discrepancias.

27. Al respecto, se toma en consideración la jurisprudencia de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. PUEDE SUSCITARSE EN TORNO A LA APLICABILIDAD DE UNA JURISPRUDENCIA. La contradicción de tesis puede suscitarse entre Tribunales Colegiados de Circuito, cuando uno de ellos estima que respecto de un problema es aplicable una jurisprudencia y el otro considera que no lo es."[7]

28. Asimismo, la tesis de esta Primera Sala, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO DERIVA DE LA INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA. La aparición de leyes, la reforma o adición a las existentes, puede ocasionar que los supuestos comprendidos en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vean modificados, reflejándose en las resoluciones judiciales. Si a virtud de ello un Tribunal Colegiado de Circuito emite un criterio en aplicación de la ley que se aparta de una jurisprudencia y otro de esos tribunales se pronuncia en términos diferentes sobre la misma cuestión, surge contradicción de tesis que deberá ser resuelta por el Máximo Tribunal del País, para evitar la inseguridad jurídica derivada de la aplicación de criterios opuestos."[8]

[7] Registro digital: 164614. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materia común. Tesis 2a./J. 53/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 831, tipo: jurisprudencia.
[8] Registro digital: 193748. Instancia: Primera Sala. Novena Época. Materia común. Tesis 1a. X/99. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, julio de 1999, página 62, tipo: aislada.

29. Como se dijo, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** desestimó la aplicabilidad de la jurisprudencia de la Primera Sala, en atención a que ello sería contrario a el derecho humano a una justicia pronta y, que en el supuesto, no tenía trascendencia la notificación a las partes. Por lo que, siendo una resolución que se estableció en dos mil veintiuno, así como, por la argumentación empleada, sostuvo la obligación del artículo 17 de la Constitución, para privilegiar una resolución de fondo.

**IV.3 Tercer requisito. Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica**

30. El último requisito también se cumple, pues derivado del punto de toque entre los criterios en conflicto surge la pregunta consistente en, **si derivado de la reforma al artículo 17 de la Constitución, ¿continúa siendo aplicable el criterio establecido por esta Primera Sala en la tesis 1a./J. 26/2017 (10a.),**[9] **consistente en que el trámite del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, se encuentra supeditado a que obre constancia de la notificación del auto por el cual se tuvo por interpuesto el recurso?**

31. Finalmente, en lo que respecta a este apartado, no se soslaya que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito,** es tribunal contendiente en la presente contradicción; sin embargo, su resolución fue emitida antes del criterio bajo análisis. En efecto, mientras que la resolución que recayó en el recurso de queja 67/2016, fue dictada el veintiséis de junio de dos mil dieciséis, el criterio jurisprudencial de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación deriva de la resolución dictada el primero de marzo de

[9] "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. SU TRÁMITE ESTÁ SUPEDITADO A QUE EL JUEZ DE DISTRITO REMITA INMEDIATAMENTE LAS CONSTANCIAS RESPECTIVAS AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, ACOMPAÑANDO LOS COMPROBANTES DE NOTIFICACIÓN A LAS PARTES DEL AUTO EN EL QUE SE TUVO POR INTERPUESTO AQUÉL.". Datos de localización: Registro digital: 2014429. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia común. Tesis 1a./J. 26/2017 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo I, junio de 2017, página 570, tipo: jurisprudencia.

dos mil diecisiete y fue publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* el nueve de junio del mismo año, se estima que **no existe la contradicción de tesis por cuanto hace a dicho criterio, al no estar vinculado** con los elementos sobre los que resolvieron los demás Colegiados.

32. QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en la presente sentencia.

33. En principio, como se dijo, esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 318/2016, estableció la tesis jurisprudencial **1a./J. 26/2017 (10a.).** En el criterio se determinó que, para continuar con la sustanciación del recurso de queja de carácter urgente, es necesario que el Juez de Distrito remita los comprobantes de notificación al Tribunal Colegiado del auto en el que se tuvo por interpuesto el recurso.

34. En este sentido, para justificar una determinación con relación a la vigencia en la aplicabilidad del criterio señalado, es necesario atender a la naturaleza del recurso, para después resolver con relación a su trámite.

35. La queja de carácter urgente tiene como fundamento el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo. El recurso procede contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional.[10]

36. Estas dos vertientes de la suspensión relacionadas al recurso de queja (a pesar de sus particularidades), cumplen con una función de inmediatez y urgencia, incluso facultando al juzgador para proveer de la suspensión, sin más elementos que los expuestos en la demanda y sus anexos.

[10] "Artículo 97. El recurso de queja procede:
"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:
"…
"b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional; …"

37. Bajo esta lógica, los valores de la suspensión son retomados en el recurso de queja en análisis, como lo señaló la Segunda Sala de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 211/2019:[11]

"… Pues bien, debe considerarse que estos principios que rigen a la suspensión abarcan también la sustanciación y resolución del medio de impugnación que proceda contra estas decisiones relativas a la suspensión de plano y la provisional, en la medida en que también adquieren el carácter de urgente no sólo por una inferencia lógica sino porque así se aprecia de los artículos 97, fracción I, inciso b), 98, fracción I, y 101, párrafos segundo y quinto, de la Ley de Amparo que prevén plazos especiales y reducidos para la tramitación y resolución del recurso de queja respectivo conforme a la reproducción siguiente:

"…

"Como se ve, tratándose del recurso de queja contra los pronunciamientos adoptados respecto de la suspensión de plano o la suspensión provisional, el plazo para su interposición se reduce a dos días, el Juez de Distrito debe remitirlo al órgano resolutor de manera inmediata a la notificación a las partes, y el Tribunal Colegiado de Circuito debe fallarlo en un plazo que no exceda de cuarenta y ocho horas; lo que no deja lugar a dudas de que se trata de un medio de defensa de tramitación y resolución urgente y que, además, al que se le ha dado primacía sobre cualquier otra cuestión en el juicio de amparo según se aprecia de la jurisprudencia 123/2012 de esta Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, octubre de dos mil doce, Tomo 3, página mil setecientos dieciocho."

38. El recurso no sólo cumple con la misma connotación de inmediatez en un sentido abstracto, sino que tiene por objeto que no se posponga o retrase la

[11] **Contradicción de tesis 211/2019:** Entre los criterios sustentados por el Cuarto Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal Y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, resuelto por la Segunda Sala el cinco de septiembre de dos mil diecinueve bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. por unanimidad de cuatro votos (ausente Ministra Yasmín Esquivel Mossa).

determinación con relación a la suspensión de plano o provisional, cuestión que refirió la Segunda Sala de esta Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 166/2019:[12]

"… la intención que el legislador le imprimió al recurso de queja de tramitación urgente, va en armonía con los derechos de acceso a la tutela judicial efectiva y el debido proceso, en su vertiente de acceso a la doble instancia, al permitir motorizar las pautas constitucionales y convencionales, en el sentido de que ese recurso al erigirse al alcance de los justiciables, sin complejidades o formalidades irrazonables en su procedencia, le permitan ejercer su derecho de defensa, sin quedar inaudito y, perseguir el objeto de la suspensión solicitada.

"Así, la razonabilidad en la hipótesis de procedencia que se resuelve, tiene por objeto resolver sobre el perjuicio que se alega, con la mayor celeridad posible, **para no posponer el análisis de legalidad que impida, de ser el caso, que la suspensión despliegue su vocación protectora o remedial, con la urgencia necesaria**."

39. Entonces, el recurso referido sigue la suerte de la suspensión de plano y provisional, porque su trámite debe ser de carácter inmediato para no postergar una decisión con relación a la medida cautelar que pueda afectar derechos o la propia efectividad del juicio de amparo.

40. Ahora bien, como se mencionó, con relación a la sustanciación del recurso de queja urgente, esta Primera Sala estableció la siguiente tesis jurisprudencial:

"RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. SU TRÁMITE ESTÁ SUPEDITADO A QUE EL JUEZ DE DISTRITO REMITA INMEDIATAMENTE LAS CONSTANCIAS RESPECTIVAS AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, ACOMPAÑANDO LOS COM-

[12] **Contradicción de tesis 166/2019:** Entre los criterios sustentados por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, resuelto por la Segunda Sala el catorce de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, por unanimidad de cinco votos.

PROBANTES DE NOTIFICACIÓN A LAS PARTES DEL AUTO EN EL QUE SE TUVO POR INTERPUESTO AQUÉL. El precepto citado prevé que el recurso de queja procede en amparo indirecto contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional. Ahora bien, este medio de defensa es de sustanciación urgente, como lo demuestra la brevedad de los plazos en que debe interponerse (dos días hábiles) y resolverse (cuarenta y ocho horas), conforme a los artículos 98, fracción I, y 101, párrafo quinto, de la Ley de Amparo. Por esta razón, aun cuando el recurso mencionado quedó exceptuado de la regla general contenida en el artículo 101, párrafo primero, de la propia ley (cuando se impugnen resoluciones que concedan o nieguen aquella medida), conforme a la cual, el órgano jurisdiccional notificará a las demás partes su interposición para que en el plazo de tres días señalen las constancias que en copia certificada deberán remitirse al que deba resolver, ello no altera el sentido de su párrafo segundo, en cuanto dispone que en los supuestos del artículo 97, fracción I, inciso b), de la ley de la materia, el órgano jurisdiccional notificará a las partes e inmediatamente remitirá al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda copia de la resolución, el informe materia de la queja, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes. En este último caso, aun cuando las acciones consistentes en notificar la interposición del recurso y remitir las constancias a la superioridad, no son sucesivas, sino simultáneas, ello no altera ni elimina la previsión concreta de notificar a las partes y enviar de inmediato las constancias respectivas al Tribunal Colegiado de Circuito para el trámite del recurso de queja, **de ahí que si la única forma de corroborar el cumplimiento de la obligación señalada es a través de la verificación de los comprobantes de la notificación a las partes, entre ellas al recurrente, ello constituye una formalidad insoslayable.** Sin que aquélla altere la naturaleza urgente de dicho recurso, pues una vez integradas las constancias relativas e inmediatamente remitidas al órgano revisor, éste cuenta con el plazo legal para resolver lo procedente. Consecuentemente, **el trámite del recurso de queja aludido está supeditado a que el Juez de Distrito remita inmediatamente las constancias respectivas al Tribunal Colegiado de Circuito, acompañando los comprobantes de notificación a las partes del auto en el que se tuvo por interpuesto ese recurso.**"[13]

[13] Datos de localización: Registro digital: **2014429.** Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia común. Tesis **1a./J. 26/2017 (10a.).** Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo I, junio de 2017, página 570, tipo: jurisprudencia.

41. Si bien en el precedente citado se determinó que el trámite del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo está supeditado a que el Juez de Distrito remita al Tribunal Colegiado las constancias de notificación a las partes del auto en el que se tuvo por interpuesto ese recurso, **lo cierto es que éste fue un criterio emitido antes de la reforma al artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución.**

42. El párrafo tercero del artículo 17 constitucional fue adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete. Después de la reforma, el numeral señala:

"**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. …"

43. En la exposición de motivos de la reforma y adición del artículo constitucional en cuestión, se estableció lo siguiente:

"… la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que México es Parte reconoce en el artículo 25.1 el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales.

"Para hacer efectivo este derecho no basta con garantizar el acceso formal a un recurso, ni que en el proceso se produzca una decisión judicial definitiva.

**Un recurso sólo se considera efectivo si es idóneo para proteger una situación jurídica infringida y da resultados o respuestas.**

"…

"**Las normas vulneran el derecho a la tutela judicial si imponen requisitos que impiden u obstaculizan el acceso a la justicia, cuando éstos resultan innecesarios, excesivos o carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que legítimamente puede perseguir el legislador.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno ha establecido que la potestad del legislador derivada del artículo 17 de la Constitución Federal para fijar los plazos y términos conforme a los cuales se administrará justicia, no es limitada, los presupuestos procesales deben sustentarse en los principios y derechos contenidos en la propia Constitución.

"…

"Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los Jueces como rectores del proceso tienen el deber de dirigir y encauzar el procedimiento judicial con el fin de no sacrificar la justicia en pro del formalismo. También la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los tribunales deben resolver los conflictos que se les plantean evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo. Los juzgadores al interpretar los requisitos y formalidades procesales que prevén las leyes deben tener presente la *ratio* de la norma y los principios *pro homine* e *in dubio pro actione* para evitar que aquellos impidan un enjuiciamiento de fondo.

"…

"Con esta reforma de ninguna manera se busca obviar el cumplimiento de la ley. La efectividad del derecho de acceso a la justicia no implica pasar por alto el mandato del párrafo segundo del artículo 17 constitucional de impartir justicia en plazos y términos que fijen las leyes. Permitir que los tribunales dejen de observar los principios constitucionales y legales que rigen la función juris-

diccional, daría lugar a un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos.

"En efecto, los juzgadores deben apegarse a los principios que rigen la función judicial, como el debido proceso y el de equidad procesal, y que garantizan la seguridad jurídica y credibilidad en los órganos que administran justicia. **Lo que pretende esta iniciativa no es la eliminación de toda formalidad, ni soslayar disposiciones legales, en cambio, se busca eliminar formalismos que sean obstáculos para hacer justicia.** …"

44. Asimismo, la Segunda Sala de la Suprema Corte en el amparo en revisión 53/2021, se pronunció con relación al alcance del artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución:

"DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO). A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 17, TERCER PÁRRAFO, CONSTITUCIONAL, TODAS LAS AUTORIDADES JUDICIALES Y AQUELLAS CON FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES DEBEN PRIVILEGIAR LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES, SIEMPRE Y CUANDO NO SE AFECTE LA IGUALDAD ENTRE LAS PARTES (DOF DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017).

"Hechos: Una persona promovió juicio de amparo indirecto en el cual alegó que los artículos 91 y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que prevén la resolución del recurso de revisión en sede administrativa, son contrarios al mandato previsto en el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que no contemplan que se privilegie la resolución de fondo del asunto sobre los formalismos procedimentales. La Jueza de Distrito que conoció del asunto consideró que la disposición constitucional de referencia contiene una regla que confiere poder a la autoridad legislativa, mas no un derecho subjetivo público a favor de la persona, lo cual implica que hasta en tanto no se ejerza esa atribución por parte del Congreso de la Unión, a fin de adecuar las normas legales al texto del artículo 17 de la propia Constitución, las situaciones jurídicas imperantes en materia de resolución de recurso de revisión en sede administrativa no debían cambiar.

"Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que a la entrada en vigor de la adición al artículo 17, tercer párrafo, contenida en el Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017, todas las autoridades judiciales y aquellas con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país deben privilegiar la resolución de fondo de los conflictos sometidos a su potestad sobre los formalismos procedimentales, siempre y cuando no se afecte la igualdad entre las partes. Lo anterior, con independencia de que las normas que rigen sus procedimientos no establezcan expresamente dicha cuestión.

"Justificación: Del análisis de la reforma constitucional mencionada, se advierte que el Constituyente Permanente consideró que, para hacer frente a la problemática consistente en la 'cultura procesalista', la cual genera que en el desahogo de una parte importante de asuntos se atiendan cuestiones formales y se deje de lado el fondo y, por tanto, sin resolver la controversia efectivamente planteada, debía adicionarse al artículo 17 constitucional, el deber de las autoridades de privilegiar, por encima de aspectos formales, la resolución de fondo del asunto. Se dijo, que este deber exige también un cambio en la mentalidad de las autoridades para que en el despacho de los asuntos no se opte por la resolución más sencilla o rápida, sino por el estudio que clausure efectivamente la controversia y la aplicación del derecho sustancial. Además, se precisó que la incorporación explícita de tal principio en la Constitución General pretende que éste permee el sistema de justicia a nivel nacional, es decir, que todas las autoridades judiciales y con atribuciones materialmente jurisdiccionales del país se vean sometidas a su imperio, pero más allá de su obligatoriedad, reconozcan la razón y principio moral que subyacen a la adición al artículo 17 constitucional. Por lo anterior, esta Sala concluye que a la entrada en vigor de la referida adición, todas las autoridades jurisdiccionales deben privilegiar la resolución de los conflictos sometidos a su potestad, con independencia de que las normas que rigen sus procedimientos no establezcan expresamente dicha cuestión, puesto que del análisis teleológico de la reforma constitucional, se desprende la intención relativa a que este principio adicionado apoyara todo el sistema de justicia nacional para que las autoridades privilegiaran una resolución de fondo sobre

la forma, evitando así reenvíos de jurisdicción innecesarios y dilatorios de la impartición de justicia."[14]

45. Entonces, aun cuando la Primera Sala de la Suprema Corte determinó que para dar trámite al recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, es necesario que el Juez de Distrito remita al Tribunal Colegiado las constancias de notificación a las partes del auto en el que se tuvo por interpuesto ese recurso; **se considera que debe realizarse una reinterpretación de este criterio a la luz del artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución.** Ello, para evitar una metodología que privilegie la forma sobre el fondo y retrase la impartición de justicia.

46. La Ley de Amparo, respecto a la sustanciación del recurso, señala:

"**Artículo 97.** El recurso de queja procede:

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

"b) Las que concedan o nieguen la suspensión de plano o la provisional; …"

"**Artículo 98.** El plazo para la interposición del recurso de queja es de cinco días, con las excepciones siguientes:

"I. De dos días hábiles, cuando se trate de suspensión de plano o provisional; y, …"

[14] "DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO). A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 17, TERCER PÁRRAFO, CONSTITUCIONAL, TODAS LAS AUTORIDADES JUDICIALES Y AQUELLAS CON FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES DEBEN PRIVILEGIAR LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES, SIEMPRE Y CUANDO NO SE AFECTE LA IGUALDAD ENTRE LAS PARTES (DOF DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017).". Datos de localización: Registro digital: 2023741. Instancia: Segunda Sala. Undécima Época. Materia constitucional. Tesis 2a./J. 16/2021 (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo II, noviembre de 2021, página 1754.

"**Artículo 101.** El órgano jurisdiccional notificará a las demás partes la interposición del recurso para que en el plazo de tres días señalen constancias que en copia certificada deberán remitirse al que deba resolver. Transcurrido el plazo, enviará el escrito del recurso, copia de la resolución recurrida, el informe sobre la materia de la queja, las constancias solicitadas y las demás que estime pertinentes. Para el caso de que el recurso se hubiere interpuesto por la vía electrónica, se enviará el expediente electrónico.

"En los supuestos del artículo 97, fracción I, inciso b), de esta ley, **el órgano jurisdiccional notificará a las partes y de inmediato remitirá al que corresponda, copia de la resolución, el informe materia de la queja, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes. Cuando se trate de actos de la autoridad responsable, el órgano jurisdiccional requerirá a dicha autoridad, el informe materia de la queja, en su caso la resolución impugnada, las constancias solicitadas y las que estime pertinentes.** La falta o deficiencia de los informes establece la presunción de ser ciertos los hechos respectivos. **Recibidas las constancias, se dictará resolución dentro de los cuarenta días siguientes, o dentro de las cuarenta y ocho horas en los casos del artículo 97, fracción I, inciso b), de esta ley.**"

47. Conforme al artículo 101 con relación al artículo 97, fracción I, inciso b), del ordenamiento referido, existe la obligación de que se remitan las constancias de notificación de manera inmediata a fin de que pueda enviarse íntegramente el asunto al Tribunal Colegiado; sin embargo, este requisito no puede impedir continuar con la sustanciación del recurso, pues el propio numeral establece que la resolución deberá dictarse dentro de las cuarenta y ocho horas en los casos del recurso de queja urgente.

48. Como se observa, el recurso de queja interpuesto conforme a otros supuestos establece que la notificación tiene por objeto que las partes puedan señalar las constancias que se deben incorporar para el envío al Colegiado, no obstante, en la queja contra la suspensión de plano o provisional se integran con las que solicite el recurrente y las que estime pertinente el órgano.

49. Por tanto, supeditar el trámite a que el Juez remita los comprobantes de notificación de las partes, es una formalidad que no impacta de manera significativa en la sustanciación del recurso.

50. Incluso tratándose de la audiencia incidental para la resolución de la suspensión definitiva, siendo un momento en el que se toma una determinación que permeará hasta el fallo del juicio de amparo y, que a comparación de la suspensión de plano o provisional, se requieren mayores elementos para su tramitación; el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 195/2020, emitió el siguiente criterio:

"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 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 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 comento, 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."[15]

51. Por lo que, supeditar la sustanciación del recurso de queja referido a que se remitan las constancias por parte del juzgado, sería privilegiar la forma sobre el fondo, porque la eficacia de la suspensión se vería condicionada; más aún, cuando el término para su trámite esté por fenecer, toda vez que puede generar que dicho recurso quede sin materia.

[15] "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.". Datos de localización: Registro digital: **2024157.** Instancia: Pleno. Undécima Época. Materia común, Tesis **P./J. 1/2022 (11a.).** Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 5.

52. De esta manera, si la intención del legislador fue reducir los plazos de este procedimiento para que la determinación se realice antes de la audiencia incidental, la interpretación de la Primera Sala sobre el artículo 101 de la Ley de Amparo en el sentido de que se debe supeditar el trámite del recurso de queja hasta que se cuente con las constancias de notificación, violenta el artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución, pues el objeto principal no es notificar a las partes para su intervención en la litis, sino efectuar lo antes posible la revisión de la determinación con relación a la suspensión provisional o de plano.

53. En otro orden de ideas, como se mencionó, el recurso de queja en cuestión recoge los principios de urgencia y celeridad propios de la suspensión de plano y provisional, reduciendo los plazos y requisitos para proveer de manera inmediata.

54. Ello, para no posponer el análisis de legalidad que obstruya una determinación con relación a la suspensión, pues esta medida cautelar contribuye a hacer efectivo el juicio de amparo. Al respecto la Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 299/2017,[16] determinó:

"… Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos, lo que, como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conlleva a que ese recurso sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido o no en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla.

[16] **Contradicción de tesis 299/2017:** Entre los criterios sustentados por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, resuelto por la Primera Sala el veinticinco de abril de dos mil dieciocho, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, por unanimidad de cuatro votos (ausente José Ramón Cossío Díaz).

"En este sentido, es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que **el citado derecho humano está estrechamente vinculado con el principio general relativo a la efectividad de los instrumentos o medios procesales** destinados a garantizar los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los instrumentos internacionales en la materia. Así, para que exista dicho recurso, no basta con que lo prevea la Constitución o la ley, o que sea formalmente admisible, sino que se requiere que realmente sea idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y, en su caso, proveer lo necesario para remediarla.

"Ahora bien, **entre los instrumentos jurídicos con que se garantiza la efectividad del recurso, se encuentran las medidas cautelares, como la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo.**

"En efecto, la suspensión del acto reclamado, en tanto medida cautelar, tiene como finalidad conservar la materia del juicio de amparo y evitar la consumación de daños irreparables o difícilmente reparables, a los derechos del quejoso.

"**De aquí su carácter instrumental en relación con la efectividad del juicio de amparo, como garantía jurisdiccional por antonomasia de los derechos humanos, pues de llegar a consumarse irreparablemente la violación a éstos durante el transcurso del juicio o causarse daños difícilmente reparables, el juicio de amparo sería un instrumento inútil para garantizar una tutela jurisdiccional efectiva.** …"

55. Por consiguiente, si la suspensión tiene una función trascendental en el juicio de amparo, siendo una medida cautelar que contribuye a garantizar a toda persona el derecho a un recurso sencillo, efectivo y rápido, al evitar que el amparo se quede sin materia o se realicen actos de imposible reparación; **la misma lógica debe seguir el recurso de queja de carácter urgente, es decir, contribuir a la protección de derechos y garantizar el acceso a un recurso en términos del artículo 25**[17] **de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

[17] "Artículo 25. Protección Judicial

56. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*,[18] determinó:

"391. La Corte ha indicado que el artículo 25.1 de la Convención establece, en términos amplios, la obligación a cargo de los Estados de ofrecer a todas las personas sometidas a su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales.

"392. Además, **la Corte ha establecido que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención, no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos del mismo,** es decir, que den resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos, ya sea en la Convención, en la Constitución o en la ley. **Lo anterior implica que el recurso debe ser idóneo para combatir la violación y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente.** De igual manera un recurso efectivo implica que el análisis por la autoridad competente de un recurso judicial no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe examinar las razones invocadas por el demandante y manifestarse expresamente sobre ellas. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia. Así, el pro-

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
"2. Los Estados Parte se comprometen:
"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y,
"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

[18] Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318.

ceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento."

57. Por tanto, de continuar con una interpretación formalista del artículo 101 de la Ley de Amparo, se podría obstaculizar la finalidad de la suspensión en casos análogos y, por consecuencia, afectar el derecho a toda persona de contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo.

58. Esto, porque en caso de no hacerse la remisión de las constancias de notificación por parte del juzgado al Tribunal Colegiado de manera inmediata, podría llevar a que la suspensión o el juicio de amparo se consideren sin materia debido a que el plazo previsto en la Ley de Amparo para la celebración de la audiencia incidental es de cinco días. Entonces, si desde la fecha en que se negó o concedió la suspensión se tienen dos días para interponer el recurso, el no remitir de manera inmediata el asunto implicaría desatender el diseño que ha establecido el legislador para dar operatividad al recurso, como se dijo, la intención de la queja de carácter urgente es que se resuelva dentro de los dos días siguiente a su remisión, quedando justo dentro del plazo para la celebración de la audiencia incidental y el dictado de la suspensión definitiva.

59. Es ilustrativo de lo señalado, lo acontecido al resolver el recurso de queja **********, por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, uno de los tribunales en disputa de la contradicción de tesis 318/2016:[19]

"**Ahora bien, el recurso de queja que nos ocupa se interpuso ante el Juez de Distrito el seis de mayo de dos mil catorce. Sin embargo, el a quo no remitió las constancias respectivas hasta el diecisiete de julio siguiente, una vez que recibió la constancias de notificación de la demanda y del recurso de queja interpuesto por el peticionario de amparo,** correspondientes

[19] **Contradicción de tesis 318/2016:** Entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, resuelto por la Primera Sala el uno de marzo de dos mil diecisiete, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por mayoría de cuatro votos (votó en contra José Ramón Cossío Díaz).

a una autoridad responsable foránea, es decir, al agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Mesa Diez, Adscrito a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República, con residencia en el Distrito Federal."

60. Al igual, lo descrito por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al resolver el recurso de queja 291/2017 (tribunal contendiente de la presente contradicción):

"Ahora, de las constancias que integran del toca en que se actúa, se desprende que a las ********** horas con ********** ********** ********** minutos del ********** ********** ********** ********** ********** ********** **********, tuvo verificativo la audiencia incidental y en esa misma fecha se dictó la resolución interlocutoria correspondiente (fojas **********), en la que se resolvió lo siguiente:

"…

"En tales circunstancias, evidente es que el presente recurso de queja ha quedado sin materia, ya que la suspensión provisional surte efectos hasta en tanto se resuelva sobre la suspensión definitiva; de ahí que, si como acontece en la especie, en autos corre agregada la sentencia interlocutoria por la cual se resolvió la suspensión definitiva en el mismo cuaderno incidental, en consecuencia, resulta inconducente analizar la ilegalidad del auto recurrido, en virtud de haber sido sustituido.

"…

"Finamente, no escapa a la consideración de este Pleno, que el oficio de agravios a través del cual se interpuso el recurso de queja a que el presente expediente corresponde, como se precisó con anterioridad, **se presentó ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el** ********** ********** ********** ********** ********** ********** **********; **sin embargo, fue remitido a este órgano de control constitucional hasta el** ********** ********** ********** ********** ********** **********, de conformidad con lo ordenado en acuerdo de ********** ********** ********** ********** ********** **********, como se desprende del oficio **********,

por el que se allegó a este tribunal el medio de impugnación de que se trata (**********).

"…

"Atento a ello, **dado que de las constancias que obran en el toca en que se actúa, este Pleno no advierte causa alguna que justifique la excesiva dilación en el envío del medio de impugnación que ahora resuelve;** se exhorta al titular del Juzgado de Distrito de origen a que tome las medidas pertinentes para que en lo sucesivo, en estricta observancia a lo dispuesto en el citado numeral 101 de la Ley de Amparo, una vez que cuente con las constancias de notificación del proveído por el cual se tenga por interpuesto el recurso de queja hecho valer en términos de la hipótesis normativa prevista en el citado ordinal 97, fracción I, inciso b), de la citada ley, remita de manera inmediata al Tribunal Colegiado correspondiente, a fin de dar cumplimiento al mandato instituido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de impartir justicia de manera pronta y expedita."

61. Como se observa, el criterio en análisis de esta Primera Sala, lejos de establecer un mecanismo para dar certeza a las partes, obstaculiza el procedimiento para sustanciar la queja de manera inmediata y, por consiguiente, la revisión a la suspensión se reduce a una medida ineficaz, porque deja de cumplir su finalidad.

62. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*,[20] determinó:

"198. En este sentido, la Corte considera que, para evaluar la rapidez con que debe tramitarse una acción o recurso de amparo, en los términos del artículo 25 de la Convención, es necesario determinar si la autoridad judicial competente ha actuado en concordancia con las necesidades de protección del derecho que se alega violado, en atención a la naturaleza de la situación jurídica que se

[20] Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348.

alega infringida, así como a la particular situación de vulnerabilidad del accionante en relación con la posible o inminente afectación o lesión que sufriría si el recurso no es resuelto con la diligencia que la situación requiera."

63. Por tanto, en el supuesto del recurso de queja de carácter urgente, condicionar su trámite a la remisión de las constancias podría causar efectos sumamente gravosos en los derechos de la parte que haya acudido a interponer el recurso de queja, lo que también puede implicar un perjuicio al interés social cuando esta medida cautelar haya sido concedida de manera indebida.

64. Por ello, con relación al recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), al resolver sobre la negativa o concesión de la suspensión y estar en riesgo los valores que protege esta medida cautelar, el trámite del recurso debe ser de manera inmediata a fin de que no quede sin funcionalidad, **tomando en consideración el diseño de los plazos que estableció el legislador para la figura referida.**

65. En este sentido, la Primera Sala sostuvo lo siguiente en la tesis de texto y rubro:

"TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO. La tutela judicial efectiva, consagrada como derecho humano en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1 y 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de recurso efectivo, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y **evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo** y la auténtica tutela judicial, por lo que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, **deben tener presente la ratio de la norma** para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto. Por tanto, los requisitos para admitir los juicios, incidentes

en ellos permitidos, o recursos intentados, establecidos por el legislador, son de interpretación estricta para no limitar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, haciendo posible, en lo esencial, el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios *pro homine* e *in dubio pro actione*, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados."[21]

66. En consecuencia de lo descrito, si bien la Primera Sala de esta Suprema Corte determinó en la tesis **1a./J. 26/2017 (10a.),** que la sustanciación del recurso de queja de carácter urgente se encuentra supeditado a que el Juez de Distrito envíe al Tribunal Colegiado las constancias de notificación a las partes del auto por el que se tuvo por interpuesto el recurso, **este criterio fue anterior a la reforma al artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución, por lo que, de una reinterpretación del proceso, se considera que esta Sala debe abandonar la jurisprudencia.**

67. Entonces, si bien continúa existiendo la obligación del artículo 101 de la Ley de Amparo con relación a que se deben notificar a las partes y remitir las constancias de notificación al tribunal; en atención al artículo 17, de la Constitución y al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; no se puede paralizar el proceso so pretexto de que no se cuenta con las constancias de notificación, porque a la vez, existe un deber de dictar la resolución en un plazo de cuarenta y ocho horas.

68. **Decisión.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 215, 216, párrafo segundo, y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio que se contiene en la tesis siguiente:

RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN QUE TIENE EL JUEZ DE

[21] Datos de localización: Registro digital: **2007064.** Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias constitucional y común. Tesis **1a. CCXCI/2014 (10a.).** Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, página 536.

DISTRITO DE REMITIR EL RECURSO CON LAS CONSTANCIAS DE NOTIFICACIÓN DEL AUTO QUE LO TUVO POR INTERPUESTO, NO PUEDE SER UN IMPEDIMENTO PARA SEGUIR SU TRÁMITE [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 26/2017 (10a.)].

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes sobre la aplicabilidad de la jurisprudencia 1a./J. 26/2017 (10a.), con relación a la procedencia del recurso de queja de carácter urgente. Así, uno de ellos consideró que la sustanciación del recurso se encuentra supeditada a que el Juez de Distrito remita al Tribunal Colegiado de Circuito las constancias de notificación a las partes del auto en el cual se tuvo por interpuesto el recurso, estimando la aplicabilidad del criterio jurisprudencial de manera implícita. En contraposición, el otro Tribunal Colegiado no aplicó la jurisprudencia porque consideró que era violatoria del derecho a la justicia pronta, centrando su argumentación en torno a la reforma al artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución General.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que si bien es cierto que para la sustanciación del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, interpuesto en contra de la concesión o negativa de la suspensión de plano o provisional, existe la obligación establecida en el artículo 101, párrafo quinto, de la propia ley, en el sentido de que el Juez de Distrito debe remitir las constancias de notificación al Tribunal Colegiado de Circuito, también lo es que, en atención a los artículos 17, párrafo tercero, de la Constitución General y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no puede paralizarse el proceso so pretexto de que no se cuenta con las constancias de notificación, porque a la vez, existe un deber de dictar la resolución en un plazo de 48 horas.

Justificación: Aun cuando esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 26/2017 (10a.) había determinado que el trámite del recurso de queja de carácter urgente estaba supeditado a que el Juez de Distrito remitiera las constancias de notificación al Tribunal Colegiado de Circuito, lo cierto es que el criterio fue emitido antes de la reforma al artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución General, por lo que, de una reinterpretación del proceso, se considera que esta Sala interrumpe dicha jurisprudencia y, por tanto, es necesario hacer una reinterpreta-

ción del criterio contenido en ella para evitar una metodología que privilegie la forma sobre el fondo. Entonces, atendiendo a la inmediatez con la cual debe sustanciarse el recurso de queja de carácter urgente por ser interpuesto en contra de una determinación con relación a la suspensión de plano o provisional (medida cautelar que busca la protección de derechos humanos), la obstaculización de su trámite por un formalismo sería contrario al derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo, porque se privilegiaría un requisito que podría dejar sin efectividad al juicio de amparo.

69. Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala.

**RESUELVE:**

PRIMERO.—No existe la contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y los demás Tribunales Colegiados contendientes.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

TERCERO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de la presente resolución.

CUARTO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de la señora y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña

Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto particular, por considerarla inexistente. Ausente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), hizo suyo el asunto la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General Número 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 se encuentra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010 y 1a./J. 22/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120 y XXXI, marzo de 2010, página 950, con número de registro digital: 165067, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 1/2022 (11a.), 2a./J. 16/2021 (11a.) y 1a./J. 26/2017 (10a.) y aislada 1a. CCXCI/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas, 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas, 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas y 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas, respectivamente.

Las sentencias relativas a las contradicciones de tesis 211/2019, 166/2019, 299/2017 y 318/2016 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas, 27 de septiembre de 2019 a las 10:36 horas 10 de agosto de 2018 a las 10:18 horas y 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 71, Tomo II, octubre de 2019, página 1623, 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 389, 57, Tomo I, agosto de 2018, página 967 y 43, Tomo I, junio de 2017, página 546, con números de registro digital: 29107, 29030, 27981 y 27155, respectivamente.

Esta sentencia 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 la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la contradicción de criterios 86/2022, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil veintidós.

La Sala determinó que en el presente asunto se configuraba la contradicción de criterios para dilucidar si derivado de la reforma al artículo 17 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, continuaba siendo aplicable la jurisprudencia 1a./J. 26/2017 (10a.),[1] de esta Primera Sala, consistente en que el trámite del recurso de queja (de 48 horas) previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, se encuentra supeditado a que obren las constancias de notificación del auto por el que se tuvo por interpuesto.

Contrario a lo resuelto en la sentencia, no comparto la existencia de la contradicción de criterios, porque el proyecto confronta lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, respecto a la discrepancia en la aplicación de la referida jurisprudencia 1a./J. 26/2017 (10a.), con motivo de la adición del párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, en el sentido de que en los juicios las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

A mi juicio, entre las determinaciones de los órganos colegiados no se suscita el referido punto de contradicción.

El Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja, entre los motivos que empleó para declarar sin materia el medio de defensa interpuesto contra la negativa de suspensión provisional, no figuró la dilación de notificar a las responsables el auto impugnado, sino que obedeció a la excesiva demora del Juez de Distrito en enviar el medio de impugnación para su resolución. Por consiguiente, dicho Tribunal

[1] "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. SU TRÁMITE ESTÁ SUPEDITADO A QUE EL JUEZ DE DISTRITO REMITA INMEDIATAMENTE LAS CONSTANCIAS RESPECTIVAS AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, ACOMPAÑANDO LOS COMPROBANTES DE NOTIFICACIÓN A LAS PARTES DEL AUTO EN EL QUE SE TUVO POR INTERPUESTO AQUÉL."

Colegiado no se pronunció expresamente sobre la aplicación o inaplicación de la jurisprudencia 1a./J. 26/2017 (10a.), a la luz del artículo 17 constitucional; tampoco se advierte que implícitamente haya realizado alguna precisión al respecto.

El Tribunal Colegiado precisó que, dado el contenido de las constancias que fueron remitidas por el Juez de Distrito, no se justificaba la excesiva dilación en el envío del recurso, por lo que se exhortaba al Juez de Distrito para que en lo sucesivo tomara las medidas pertinentes una vez que contara con las constancias de notificación del acuerdo de interposición del recurso de queja, a fin de remitirlo de inmediato en acatamiento al mandato del artículo 17 de la Constitución Federal.

De lo relatado se puede observar que el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, no se ocupó de dilucidar si para tramitar y resolver el recurso de queja era necesario contar con las constancias de notificación del auto por el que se interpuso el medio de impugnación, tampoco analizó el artículo 17 constitucional.

Aspecto diverso al que atendió el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, toda vez que en el caso sujeto a estudio consideró inaplicable la jurisprudencia de esta Primera Sala a la luz de la reforma al numeral 17 de la Ley Fundamental.

Entonces, si el proceso interpretativo que emplearon para determinar el trámite del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, fue distinto, no estamos en presencia de la misma problemática jurídica, en virtud de la relevancia de ese examen para arribar, en uno y otro caso, a conclusiones diferentes.

Por tanto, ante la falta de un genuino punto de toque entre las determinaciones que adoptaron los tribunales contendientes, lo procedente era declarar inexistente la contradicción denunciada.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 26/2017 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo I, junio de 2017, página 570, con número de registro digital: 2014429.

Este voto se publicó el viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

**RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN QUE TIENE EL JUEZ DE DISTRITO DE REMITIR EL RECURSO CON LAS CONSTANCIAS DE NOTIFICACIÓN DEL AUTO QUE LO TUVO POR INTERPUESTO, NO PUEDE SER UN IMPEDIMENTO PARA SEGUIR SU TRÁMITE [INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 26/2017 (10a.)].**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios discrepantes sobre la aplicabilidad de la jurisprudencia 1a./J. 26/2017 (10a.), con relación a la procedencia del recurso de queja de carácter urgente. Así, uno de ellos consideró que la sustanciación del recurso se encuentra supeditada a que el Juez de Distrito remita al Tribunal Colegiado de Circuito las constancias de notificación a las partes del auto en el cual se tuvo por interpuesto el recurso, estimando la aplicabilidad del criterio jurisprudencial de manera implícita. En contraposición, el otro Tribunal Colegiado no aplicó la jurisprudencia porque consideró que era violatoria del derecho a la justicia pronta, centrando su argumentación en torno a la reforma al artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución General.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que si bien es cierto que para la sustanciación del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, interpuesto en contra de la concesión o negativa de la suspensión de plano o provisional, existe la obligación establecida en el artículo 101, párrafo quinto, de la propia ley, en el sentido de que el Juez de Distrito debe remitir las constancias de notificación al Tribunal Colegiado de Circuito, también lo es que, en atención a los artículos 17, párrafo tercero, de la Constitución General y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no puede paralizarse el proceso so pretexto de que no se cuenta con las constancias de notificación, porque a la vez, existe un deber de dictar la resolución en un plazo de 48 horas.

Justificación: Aun cuando esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 26/2017 (10a.) había determinado que el trámite del recurso de queja de carácter urgente estaba supeditado a que el Juez de Distrito remitiera las constancias de notificación al Tribunal Colegiado de Circuito, lo cierto es

que el criterio fue emitido antes de la reforma al artículo 17, párrafo tercero, de la Constitución General, por lo que, de una reinterpretación del proceso, se considera que esta Sala interrumpe dicha jurisprudencia y, por tanto, es necesario hacer una reinterpretación del criterio contenido en ella para evitar una metodología que privilegie la forma sobre el fondo. Entonces, atendiendo a la inmediatez con la cual debe sustanciarse el recurso de queja de carácter urgente por ser interpuesto en contra de una determinación con relación a la suspensión de plano o provisional (medida cautelar que busca la protección de derechos humanos), la obstaculización de su trámite por un formalismo sería contrario al derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo, porque se privilegiaría un requisito que podría dejar sin efectividad al juicio de amparo.

1a./J. 126/2022 (11a.)

Contradicción de criterios 86/2022. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 24 de agosto de 2022. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular relacionado con la inexistencia de la contradicción de criterios. Ausente y ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

**Nota:** La citada tesis 1a./J. 26/2017 (10a.), se publicó en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, junio de 2017, Tomo I, página 570, con número de registro digital: 2014429.

**Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver la queja 298/2021, en la que señaló que no consideraba aplicable la tesis 1a./J. 26/2017 (10a.), de rubro: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. SU

TRÁMITE ESTÁ SUPEDITADO A QUE EL JUEZ DE DISTRITO REMITA INMEDIATAMENTE LAS CONSTANCIAS RESPECTIVAS AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, ACOMPAÑANDO LOS COMPROBANTES DE NOTIFICACIÓN A LAS PARTES DEL AUTO EN EL QUE SE TUVO POR INTERPUESTO AQUÉL.", porque invocarla sería contrario al derecho humano a la justicia pronta, reconocido en el artículo 17, segundo párrafo, constitucional, esto es, dilatar más la solución del caso, por lo que, no eran necesarias las constancias de notificación para dar trámite al recurso. Además, que no trascendía a la solución del caso la falta de notificación de la responsable que emitió el acto reclamado ni a la tercera interesada de la determinación que tuvo por interpuesto el recurso de queja presentado por la quejosa; y,

El sustentado por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 291/2017, en la que consideró que para resolver el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, era necesario que obrara constancia de la notificación del auto por el cual se tuvo por interpuesto el recurso referido.

Tesis de jurisprudencia 126/2022 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiuno de septiembre de dos mil veintidós.

**Nota:** Esta tesis se publicó el viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y en virtud de que interrumpe el criterio sostenido por la propia Sala en la diversa 1a./J. 26/2017 (10a.), de rubro: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO. SU TRÁMITE ESTÁ SUPEDITADO A QUE EL JUEZ DE DISTRITO REMITA INMEDIATAMENTE LAS CONSTANCIAS RESPECTIVAS AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, ACOMPAÑANDO LOS COMPROBANTES DE NOTIFICACIÓN A LAS PARTES DEL AUTO EN EL QUE SE TUVO POR INTERPUESTO AQUÉL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo I, junio de 2017, página 570, con número de registro digital: 2014429, esta última dejó de considerarse de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de octubre de 2022.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera 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 PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 440/2018, RESUELTA POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE DOS DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos, determinó que en el presente asunto se configuraba la contradicción de tesis para dilucidar si era dable que en el juicio de amparo se reconociera a la parte quejosa la calidad de víctima, en términos de la Ley General de Víctimas, mediante la concesión de la protección constitucional.

En sesión manifesté que no compartía la existencia de la contradicción de tesis, porque la interpretación ejercida por los Tribunales Colegiados no giró en torno a un mismo tipo de problema jurídico, pues si bien se pronunciaron sobre el reconocimiento de la calidad de víctima en el juicio de amparo; los supuestos que analizaron constituían problemáticas distintas.

**A.** El **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** conoció de un amparo indirecto en revisión, en el que analizó si **el retraso en la administración de justicia en el procedimiento de origen podría originar que se determinara la responsabilidad patrimonial en que pudo incurrir la autoridad responsable,** a fin de que las partes involucradas tuvieran la oportunidad de hacer valer los argumentos respectivos y ofrecer pruebas, para que se precisara si la conducta de la autoridad causó un daño que ameritara indemnizar al quejoso.

El Tribunal Colegiado consideró que tal aspecto **no podía ser determinado en el juicio de amparo, ya que debía dilucidarse a través de la autoridad administrativa competente.** Por ende, no era posible reconocer la calidad de víctima al gobernado conforme a las disposiciones de la Ley General de Víctimas, ni establecer la responsabilidad patrimonial por daño de la autoridad ante el retraso en el dictado de su resolución, ya que los hechos en que se sustentó tal petición se basaban en cuestiones inherentes a la función jurisdiccional de la autoridad que no podían ser materia de análisis en el juicio de amparo, sino que correspondían a otra autoridad por razón de jurisdicción.

De tal forma que el derecho a la **indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado** –*estimó el órgano jurisdiccional*– podía ser planteado mediante la reclamación respectiva ante la autoridad que tramitó el juicio de origen (Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros), conforme al procedimiento administrativo que regula la Ley

Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado en sus artículos 1o., 17, 18, 19, 22 y 24.

**B.** Mientras que el **Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,** conoció de un amparo directo cuyo acto reclamado consistió en la resolución emitida por una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en materia de pensiones a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El Tribunal Colegiado arribó a la conclusión de que la resolución reclamada contenía un vicio formal, en virtud de que se ordenó calcular la cuota de pensión con una ley que no era aplicable al caso concreto. En relación con la solicitud del quejoso de que se condenara al pago de costas procesales y gastos de asesoría legal como medidas de compensación establecidas en el artículo 64, fracción VI, de la Ley General de Víctimas, **consideró que todo gobernado que obtenga una sentencia de amparo tendrá la calidad de víctima, puesto que la concesión hace evidente esa violación a los derechos humanos.**

**Por ende, al haberse emitido una sentencia de amparo, debía reconocerse la calidad de víctima del quejoso, con motivo de que la Sala responsable emitió una resolución incongruente en contravención a los derechos humanos del quejoso.**

En ese orden de ideas, a mi juicio, no puede sostenerse que sobre un mismo punto de derecho los tribunales hayan adoptado criterios jurídicos discrepantes, ya que en el presente caso fue determinante la naturaleza de los actos reclamados en los juicios de amparo indirecto y directo, así como las prestaciones solicitadas por los quejosos.

Efectivamente, el Tribunal Colegiado en Materia Civil resolvió que en el juicio de amparo no podía determinarse la compensación económica con motivo del retraso en el dictado de una resolución por parte de una autoridad responsable, ya que al tratarse de un tema de responsabilidad patrimonial del Estado, tenía que dilucidarse a través de acciones específicas creadas para ese efecto ante la autoridad administrativa competente, conforme al procedimiento administrativo que regula la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Por tanto, no era posible que derivado de lo anterior estuviera en aptitud de reconocer la calidad de víctima del quejoso.

En tanto que, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa estimó que conforme a la Ley General de Víctimas gozaba de competencia legal para reconocer

que el quejoso tenía la calidad de víctima de violación de derechos humanos, porque obtuvo la concesión de amparo con motivo de que la responsable emitió una resolución incongruente.

Ciertamente, por una parte, se analizó la responsabilidad patrimonial de la autoridad responsable por el retraso en la administración de justicia y, por otra, el pago de las costas procesales y gastos de asesoría legal que prevé la Ley General de Víctimas con motivo de una violación al principio de congruencia en el dictado de las sentencias.

Ello permitió a los órganos colegidos emitir un pronunciamiento sobre la vía que procede para reclamar las prestaciones solicitadas por los quejosos, derivado de la actuación irregular del Estado (responsabilidad patrimonial) y la violación de derechos humanos (pago de las costas procesales y gastos de asesoría legal).

De tal manera que el Tribunal Colegiado en Materia Civil no analizó si la emisión de una sentencia que ampara al quejoso con motivo de la violación a sus derechos humanos, era un elemento suficiente para reconocerle la calidad de víctima en términos de la Ley General de Víctimas, tampoco se posicionó respecto de la competencia de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, para declararla no en los términos apuntados; por el contrario, consideró que no era posible establecer en el caso concreto la calidad de víctima del quejoso, porque la problemática jurídica que advertía era el daño por responsabilidad patrimonial del Estado a cargo de la autoridad responsable con motivo del retraso en la administración de justicia.

Así, sin efectuar un pronunciamiento en torno a las distintas violaciones a derechos fundamentales que analizaron los Tribunales Colegiados (dilación en un procedimiento e incongruencia de una resolución administrativa), el proyecto fijó el punto de toque a partir de que el Tribunal Colegiado en Materia Civil estimó que, de conformidad con la naturaleza y objeto del juicio de amparo, no era posible reconocer la calidad de víctima al gobernado conforme a las disposiciones de la Ley General de Víctimas; mientras que el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa señaló que todo gobernado al que se conceda la protección constitucional a través del juicio de amparo, tendrá derecho a ser tratado como víctima en términos de la ley correspondiente, pues compete al Poder Judicial de la Federación hacerlo.

Por tanto, al no cumplirse las condiciones indispensables para la unificación de criterios, debió declararse inexistente la contradicción de tesis denunciada.

**Nota:** La sentencia relativa a la contradicción de tesis 440/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de mayo de 2022 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 13, Tomo III, mayo de 2022, página 3460, con número de registro digital: 30575.

# Sección Segunda

SENTENCIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

## Subsección 1
## TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, SENTENCIAS

**DERECHO A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN II, INCISO A), NUMERAL 2, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, QUE ESTABLECE EL RECURSO DE QUEJA, NO LIMITA NI RESTRINGE ESE DERECHO.**

Hechos: La parte quejosa interpuso recurso de queja ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), al estimar que la autoridad responsable emitió una resolución en cumplimiento a una sentencia de nulidad para efectos, fuera del plazo de cuatro meses, mismo que fue declarado improcedente por la Sala responsable al tener por acreditado que la autoridad responsable emitió en tiempo y forma su resolución. Por lo que la parte quejosa estimó que el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 2, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo resultaba violatorio del derecho a un recurso judicial efectivo, al no prever la posibilidad de demostrar la ilegalidad de la notificación de la resolución que se dictó en cumplimiento a la sentencia del juicio de nulidad.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no existe razón jurídica alguna por virtud de la cual el artículo 58, fracción II, inciso a), numeral 2, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo limite o restrinja el derecho a un recurso judicial efectivo, en virtud de que la procedencia de la queja que prevé descanse únicamente en los supuestos donde se pretenda que se declare que la sentencia fue dictada fuera de plazo, y no así para controvertir las constancias que la autoridad exhiba para demostrar el cumplimiento, dado que la misma ley prevé una institución diversa para combatir dicho supuesto, que es la posibilidad de promover un nuevo juicio de nulidad, en términos del último párrafo del citado artículo 58.

Justificación: El procedimiento de queja fue diseñado por el legislador como un procedimiento específico para verificar si precluyó el derecho de la autoridad para emitir una nueva resolución en cumplimiento a una sentencia de nulidad, dentro del periodo establecido, incluso, el propio artículo 58, fracción II, en su inciso e), señala que si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución fue emitida fuera del plazo legal, la anulará declarando la preclusión y ordenará que se comunique dicha circunstancia al superior jerárquico de la autoridad demandada, es decir, necesariamente el órgano resolutor deberá analizar las pruebas ofrecidas por la autoridad para demostrar el cumplimiento oportuno y, si ésta no lo comprueba o de las constancias se advierte que la resolución fue emitida fuera del plazo legal, procederá la queja y la consecuente declaratoria de preclusión.

1a. XXIII/2022 (10a.)

Amparo en revisión 94/2020. Promotraje, S.A. de C.V. 25 de noviembre de 2020. Mayoría de tres votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Carlos Antonio Gudiño Cicero.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

## Subsección 2
## SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO MIL TRESCIENTOS VEINTE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO EL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.**

**IV. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN 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 QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS, PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA AFEC-**

**TACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O A SUS GARANTÍAS.**

**V. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**VI. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.**

**VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**VIII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL TRESCIENTOS VEINTE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL DECRETO IMPUGNADO EN LA QUE SE SEÑALA QUE EL ACTOR DEBE REALIZAR EL PAGO DE LA PENSIÓN CON CARGO A**

**LA PARTIDA PRECISADA EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO 18 DEL DECRETO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO, AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DE ÉSTE EN UNA DIVERSA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL TRESCIENTOS VEINTE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO EL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL TRESCIENTOS VEINTE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTICULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCI-**

**CIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL TRESCIENTOS VEINTE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL ONCE DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 126/2021. PODER JUDICIAL DE MORELOS. 20 DE ABRIL DE 2022. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. AUSENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto(s) impugnado(s):** Los artículos 2o. y 3o. del Decreto **Mil Trescientos Veinte,** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el once de agosto de dos mil veintiuno.

| | Apartado | Decisión | Págs. |
|---|---|---|---|
| I. | **COMPETENCIA** | La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto. | 15-16 |
| II. | **PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS** | Se tiene como acto impugnado únicamente al artículo 2o. del Decreto Mil Trescientos Veinte, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el once de agosto de dos mil veintiuno. | 16-18 |
| III. | **OPORTUNIDAD** | La demanda es oportuna. | 18-20 |
| IV. | **LEGITIMACIÓN ACTIVA** | La demanda fue presentada por parte legitimada. | 20-21 |
| V. | **LEGITIMACIÓN PASIVA** | Los órganos demandados tienen legitimación pasiva. | 21-23 |
| VI. | **CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**<br><br>**VI.1.** Tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos del Estado de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el Poder actor no les atribuye algún acto de forma directa. | Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia. | 23 |
| | **VI.2.** Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de | La referida causa de improcedencia debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión de jubilación, es una cuestión que *involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de* análisis en este considerando. | 23-24 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | la materia, porque la expedición del decreto impugnado no le provoca afectación alguna al Poder Judicial actor y, por tanto, carece de interés legítimo para promover el presente medio de control de constitucionalidad. | | |
| | **ESTUDIO DE FONDO VII.1. Criterio jurídico.** | Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es **fundado,** pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por jubilación a **Edilberta Salgado Nájera** sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos, y, en consecuencia, se configura una afectación en la **autonomía de gestión** de recursos. | 24-25 |
| **VII.** | **VII.2. Estudio del decreto impugnado.** | En el **caso concreto,** del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo al **presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.**<br><br>Consecuentemente, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, particularmente las ya citadas controversias constitucionales 200/2020, 11/2021, 24/2021, 62/2021, 65/2021, 60/2021 y 110/2021, el decreto combatido representa el **grado más elevado** de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial | 24-34 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por jubilación a una persona que no tuvo relación laboral con dicho Poder Legislativo.<br><br>Atendiendo a lo anterior, es que resulta importante dejar claro a los órganos demandados, que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado de **administrar, manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del País. | |
| **VIII.** | **EFECTOS Declaratoria de invalidez** | En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez parcial** del Decreto **Mil Trescientos Veinte,** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el once de agosto de dos mil veintiuno.<br><br>Toda vez que el resto del decreto constituye un derecho a favor de la pensionada que satisfizo los requisitos legales para ello. Por tanto, la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá: a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y b) establecer de manera puntual si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión. | 34-36 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | **Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez** | La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos | 36 |
| **IX.** | **DECISIÓN** | **PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.<br><br>**SEGUNDO.** Se declara la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto Mil Trescientos Veinte, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el once de agosto de dos mil veintiuno, para los efectos precisados en la parte final del apartado VIII de esta sentencia. | 36 |

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veinte de abril de dos mil veintidós, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 126/2021, promovida por el Poder Judicial de Morelos, en contra de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, en la que impugna los artículos 2o. y 3o. del Decreto **Mil Trescientos Veinte,** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad 5975" del Estado de Morelos, el once de agosto de dos mil veintiuno.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Antecedentes.** De su escrito de demanda, se desprende que el Poder Judicial manifiesta los siguientes:

• Que en cada ejercicio fiscal la parte actora, ha remitido al titular del Poder Ejecutivo su Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, donde se ha considerado una partida presupuestal para el pago de los decretos de las personas que han sido pensionadas o jubiladas por la autoridad demandada; sin embargo, no se

ha respetado dicho proyecto, dado que el Legislativo ha autorizado única y exclusivamente un porcentaje mínimo para el rubro de pago de pensiones.

• El veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos remitió al Ejecutivo estatal el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Poder Judicial de la entidad, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, por la cantidad de $1,480'051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 moneda nacional), en el cual incluía una partida presupuestal para el pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por la cantidad de $399'409,000.00 (trescientos noventa y nueve millones cuatrocientos nueve mil pesos 00/100 moneda nacional).

• El Poder Ejecutivo del Estado remitió el primero de octubre de dos mil veinte, a la LIV Legislatura del Estado de Morelos, el proyecto de presupuesto de egresos para el gobierno de ese Estado para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, sin respetar el importe proyectado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos del Poder Judicial del Estado.

• El quince de diciembre del dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó el Decreto Número Mil Ciento Cinco, en el cual se autorizó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial la cantidad de $549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional), distribuida dicha cantidad, en los siguientes rubros: a) Tribunal Superior de Justicia del Estado; b) Pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia [$75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional)]; y, c) Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes. Sin contemplar la partida "apoyo extraordinario o sindicalizados del Poder Judicial", que sí se hacía en otros ejercicios fiscales anteriores. Cantidad que dice no corresponde al 4.7 % (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable como se debió haber aprobado.

• El once de agosto de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial de Morelos "Tierra y Libertad", el Decreto **Mil Trescientos Veinte,** a través del

cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a **Edilberta Salgado Nájera,** en los términos siguientes:

"Decreto Número Mil Trescientos Veinte

"Por el cual se concede pensión por jubilación a la C. Edilberta Salgado Nájera, en cumplimiento a la ejecutoria, dictada por el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Morelos, dentro del juicio de amparo número: 1004/2020

"Artículo 1o.·Se concede pensión por jubilación a la C. Edilberta Salgado Nájera, quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como ultimo cargo el de: Juez de Primera Instancia interina al Juzgado Séptimo Civil de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial del Estado.

"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 90 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separe de sus labores, toda vez que la jubilación solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 58, fracción II, inciso c), de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos, y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

"Artículo 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base a su último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual del salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose la misma con el salario, las percepciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley.

"ARTÍCULOS TRANSITORIOS

"Primero. El decreto que se emita, entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’.

"Segundo. Una vez que se emita el decreto correspondiente, remítase al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indican los artículos 44 y 70, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"Tercero. Notifíquese al Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Morelos, el contenido del presente, a efecto de dar cabal cumplimiento a la sentencia pronunciada dentro del expediente número 1004/2020, promovido por la C. Edilberta Salgado Nájera.

"Recinto legislativo, en sesión ordinaria iniciada del día catorce de julio del dos mil veintiuno.

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. José Luis Galindo Cortez, diputado vicepresidente en funciones de presidente. Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala, secretaria. Dip. Erika García Zaragoza. Secretaria. Rubricas.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Palacio de Gobierno, en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos a los tres días del mes de agosto del dos mil veintiuno.

''Sufragio efectivo. No reelección"
"Gobernador Constitucional del Estado
"Libre y Soberano de Morelos
"Cuauhtémoc Blanco Bravo
"Secretario de Gobierno
"Lic. Pablo Héctor Ojeda Cárdenas
RÚBRICAS".

2. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintidós de septiembre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Rubén Jasso Díaz,** en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del **Poder Judicial del Estado**

**de Morelos,** promovió controversia constitucional en representación del citado Poder, en la que solicitó la invalidez de los actos que más adelante se señalan y emitido por las autoridades que a continuación se mencionan:

**a) Entidad, poder u órganos demandados:**

- Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

- Poder Legislativo del Estado de Morelos.

- Secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

**b) Norma general o actos cuya invalidez se reclama:**

*"Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número **Mil Trescientos Veinte,** publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 5975, de fecha once de agosto de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a **Edilberta Salgado Nájera,** con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, **sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.**"*

3. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Poder Judicial del Estado de Morelos, en su único concepto de invalidez, expuso lo siguiente:

a) Señala que el decreto que se impugna vulnera en su perjuicio los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123 apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Federal; así como los artículos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Política del Estado de Morelos; ya que invade la autonomía en la gestión presupuestal.

Dicha autonomía de gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, el cual establece la garantía de expeditez en la administración de justicia y en la obligación de los Poderes Legislativos Federal y Local de garantizar la independencia, lo que no ocurre con el decreto impugnado, pues el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del Poder actor al conceder una pensión con cargo a su presupuesto.

Lo cual lesiona la independencia del Poder Judicial, en el grado más grave de violación, que es justamente la subordinación y como consecuencia de ello su autonomía en la gestión de sus recursos, ya que en el artículo 2o. del decreto impugnado, se determinó que la pensión decretada deberá cubrirse por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de decretos pensionarios controvertidos ante la Suprema Corle de Justicia de la Nación, por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

Lo anterior es así, ya que el Poder Legislativo demandado, dispone directamente de los recursos financieros del ahora actor, al conceder pensión a **Edilberta Salgado Nájera,** quien mantuvo una relación de subordinación con el Poder actor, siendo que, quien tiene la facultad de disponer de sus recursos financieros no tuvo intervención alguna en el decreto aquí impugnado; pasando desapercibido el propio Congreso Local que en el presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, no se contempló partida alguna para pago de decretos controvertidos ante la Corte, pues en este anexo, en la partida "Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia", se otorgó la cantidad de $75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.), cantidad que dice resulta insuficiente para cubrir las pensiones que ya había otorgado previamente el Congreso, y que bajo esa lógica, si no alcanza el presupuesto para cumplir con el pago de dichas pensiones, menos alcanzará para cubrir pensiones futuras como es el caso.

b) El Congreso del Estado de Morelos vulnera en su perjuicio el artículo 49 de la Constitución Federal, que establece la prohibición de que se reúnan dos o más Poderes de los Estados de la Federación, en una sola persona o corporación, es decir, obliga a los destinatarios al respeto del principio de división de poderes, de modo tal que ninguno pueda ejercer todo el poder estatal en su propio interés; así como el artículo 92-A, fracción VI, de la Constitución Local, ya que atendiendo al principio de congruencia presupuestal al que se encuentra sujeto el Poder Judicial, corresponde en forma exclusiva a éste la planeación, programación y diseño del gasto público a través de su Presupuesto de Egresos, sin injerencia externa; y el contenido del artículo 116 de la Constitución Federal, ya que pretende que el Poder Judicial del Estado de Morelos se someta a las decisiones del Congreso Local.

c) Indica que, el Poder Legislativo se entromete inconstitucionalmente en la disposición del presupuesto del Poder Judicial en relación con las relaciones laborales de éste con sus trabajadores, al determinar con quebranto del orden constitucional el decreto impugnado, a través del cual impone que se cubra con cargo del presupuesto del Poder actor, vinculándolo a realizar el pago de pensiones como ocurre con Edilberta Salgado Nájera, sin verificar la suficiencia de recursos presupuestales ni el impacto en las arcas del Poder Judicial, disponiendo de manera arbitraria de su presupuesto, al imponerle fuera de toda previsión o planificación gubernamental el deber de cubrir oportunamente una jubilación, pues si bien, el Congreso del Estado de Morelos aprobó una partida presupuestal para el pago de decretos jubilatorios del Tribunal Superior de Justicia por la cantidad de setenta millones de pesos, cierto es que dicho numerario ni siquiera resulta suficiente para cumplir con los decretos jubilatorios ya existentes; pues no basta la presunción de que existe una partida destinada a pensiones, sino que necesariamente debe garantizar fondos suficientes para cumplir la nueva imposición, ya que no debe perderse de vista que la pensión otorgada debe encontrarse garantizada por quien la expide, de modo que, al no existir justificación legítimamente constitucional que soporte el actuar del Poder Legislativo demandado, resulta válido colegir que dicho acto es constitutivo de intromisión injustificada, corruptor del principio basal del Estado de derecho conocido como división de poderes.

Que ante la inexistencia de un grado de previsibilidad admisible constitucionalmente para rebasar el robusto principio de autonomía presupuestal de que goza el Poder Judicial, el acto del Poder demandado es invasivo a la esfera competencial del Poder Judicial, al cual le corresponde la proyección del personal que puede pasar al retiro, bien porque se encuentra dentro de los supuestos por años de servicio, por edad, para ejercitar el derecho a obtener pensión, dicho en otras palabras potencialmente jubilable; luego si con base a ese probable acontecer, se solicita una partida de pensiones y ésta no es tomada en cuenta como referente al momento de decidir la procedencia de un decreto jubilatorio por el Congreso del Estado, no puede concebirse de otra manera el actuar del Congreso, sino como arbitrario y tendiente a someter al Poder Judicial, lo que es posible apreciar con la redacción actual del referido decreto.

Que, para evidenciar el grado de afectación indicado, basta referir que por la franca vulnerabilidad económica que se genera con la emisión de decretos

jubilatorios sin la correspondiente garantía económica que asegure su cumplimiento, se genera que se violen los derechos de los trabajadores que pasan al retiro, ante la innegable falta de recursos.

Aduce que no pretende que se le excluya al Poder actor en la decisión de a quienes en su carácter de trabajadores debe concederse una pensión, sino que se omita otorgar suficiencia de recursos para enfrentar dicho gasto.

d) Con el decreto impugnado, la Legislatura del Estado de Morelos transgrede la autonomía de la parte actora, al violentar el principio de división de poderes y de autonomía de gestión señalado en el artículo 116 de la Constitución Federal en correlación con el numeral 123, apartado b), de la citada norma constitucional, pues tal ente de gobierno se entromete inconstitucionalmente en las relaciones laborales del Poder Judicial y sus trabajadores, al determinar inconstitucionalmente que realice el pago de la pensión por jubilación a Edilberta Salgado Nájera, fuera de toda previsión o planificación gubernamental y sin su autorización e intervención, incluso indicando en todos los casos, que el pago de las pensiones (aun las de invalidez) operan "una vez que el trabajador se separe de sus labores, inclusive erigiéndose como resolutor cuando el trabajador goce de dos o más pensiones".

Al respecto, señala que el artículo 17, párrafo quinto, de la Constitución Federal, consagra el principio de independencia judicial, que debe regir tanto en el ámbito federal como en el local, así como la plena ejecución de las resoluciones emitidas por los órganos estatales que conformen el Poder Judicial, por lo que tal disposición debe entenderse como una garantía dirigida a los juzgadores para que en virtud de dicha independencia, se encuentren en plena libertad para emitir sus resoluciones sin influencias ajenas al reconocimiento jurídico. No obstante, pese a que existe la obligación de que la ley contemple y regule las pensiones de los trabajadores estatales, la forma de proceder del Congreso Estatal, se aparta del principio de autonomía de la gestión presupuestaria.

Así pues, sostiene que no se explica por qué si los trabajadores tuvieron la relación de trabajo con el Poder Judicial, corresponde a una autoridad ajena, como lo es el Congreso Local, evaluar que un trabajador de otro Poder sea beneficiado con una de las distintas pensiones que menciona la ley, con cargo a la

hacienda pública del Poder actor. Lo anterior, sin que se haya tomado en cuenta a éste y sin ampliar a la par el presupuesto para cubrir la misma.

Que la existencia de la intromisión se desprende del decreto que se impugna, donde en su artículo 2o. señala que la pensión decretada deberá cubrirse al 90 % (noventa por ciento) del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separe de sus labores y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

Señala que resulta aplicable la jurisprudencia P/J. 101/2000, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

e) Sostiene que, de conformidad con la Constitución Local, la ley orgánica que rige al Congreso del Estado de Morelos y la Ley del Servicio Civil de dicha entidad federativa, se advierte que el Congreso Estatal está facultado para emitir decretos arbitrarios obligando a otros Poderes a acatar sus determinaciones e influyendo en su hacienda pública, y en el caso no existe justificación legal para la expedición de un decreto como el que se impugna. Por tales circunstancias, se debe declarar la invalidez del decreto impugnado, analizando la subordinación y dependencia en la que se encuentra el Poder Judicial actor; además que el Poder Legislativo Local deberá incrementar o dotar de los recursos suficientes en la partida de pensiones, a efecto de no vulnerar los derechos de los trabajadores del Poder Judicial; toda vez que, aprobó el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos, por una cantidad que no corresponde al 4.7 % (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable como lo debieron de haber aprobado, pero sobre todo, sin contemplar pago específico y especial para cubrir la pensión del decreto que por esta vía se combate.

Así pues, estima que la cantidad asignada en el decreto que aquí se combate, no representa ni siquiera la mitad de lo que se necesita para cumplir con el pago de decretos pensionarios ya existentes, ni muchos menos para el pago del incremento de los salarios de las pensiones correspondientes.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó

formar y registrar la presente controversia constitucional con el número de expediente **126/2021;** asimismo, ordenó que se **turnara el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento,** de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

5. Luego, mediante proveído de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en su calidad de instructor de la controversia constitucional, **admitió** a trámite la demanda y **ordenó emplazar como demandados** a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

6. Además, requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo demandados para que, al rendir su contestación, enviaran a este Alto Tribunal todas las documentales relacionadas con el acto impugnado; por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que expresaran lo que a su representación correspondiera.

7. **Contestación de la demanda.** Mediante proveído de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo al Poder Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Morelos, dando contestación a la demanda de controversia constitucional; y al Poder Ejecutivo de la referida entidad, dando cumplimiento al requerimiento formulado mediante acuerdo de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, para que remitieran los antecedentes legislativos del decreto impugnado.

8. En el mismo auto se requirió de nueva cuenta al Poder Legislativo de Morelos para que enviara a este Alto Tribunal todas las documentales relacionadas con los antecedentes legislativos del decreto impugnado, apercibido que de no hacerlo se aplicaría una multa y el asunto se resolvería con los elementos con que se cuentan; requerimiento que se tuvo por cumplido mediante proveído de siete de diciembre de dos mil veintiuno.

9. Luego, por acuerdo de nueve de diciembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo al secretario de Gobierno del Estado de Morelos, dando contestación a la demanda de controversia constitucional.

10. Así pues, las autoridades demandadas señalaron lo siguiente:

• **Poder Legislativo.** En relación con los hechos, únicamente reconoce como ciertos: Que el Poder Judicial de Morelos, ha promovido sendas controversias constitucionales en la que reclamó la invalidez de decretos emitidos por el Poder Legislativo, a los trabajadores del Poder Judicial; asimismo que remitió a la Legislatura del Estado de Morelos el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial la cantidad de quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos; y que el once de agosto de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", el Decreto Mil Trescientos Veinte.

• En el apartado de Improcedencia, señala que la controversia constitucional **es improcedente en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia,** pues el acto que se impugna no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial de la entidad, por tanto, la actora carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional.

• En torno al concepto de invalidez del Poder actor, sostiene que, de conformidad con la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada en dos mil veinte y por la cual se abrogó la ley del mismo nombre promulgada en mil novecientos cincuenta, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los Poderes patrones, a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio. Y a efecto de cumplir con ese derecho, los Poderes patrones tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

Asimismo, señala que además de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto. Así pues, derivado de lo anterior, ante la facultad otorgada por la Ley del Servicio Civil, al Congreso del Estado, le corresponde otorgar los decretos de pensión en favor de los

trabajadores que prestaron sus servicios al Estado de Morelos, entre los que se encuentran los del Poder Judicial.

Ante ello, estima que resultan infundadas e inoperantes las afirmaciones dogmáticas subjetivas realizadas por la parte actora; ello toda vez que, mediante Decreto Mil Ciento Cinco, se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, donde se previó al Tribunal Superior de Justicia, asignaciones por la cantidad de **quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos,** de los cuales, **setenta y cinco millones de pesos,** son para el pago de pensiones, tal y como se aprecia del anexo 2 del presupuesto.

En ese sentido, manifiesta que al haber otorgado el Poder Legislativo de Morelos la partida destinada para el pago de las pensiones, la emisión del decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal. Esto, porque de manera previa se le otorgaron recursos suficientes para el pago de la pensión aludida, generando con ello las condiciones legales y materiales, para que el Poder ahora actor pueda hacer frente a esa carga.

Asimismo, precisa que se han realizado cantidades complementarias, una por la cantidad de **veinte millones de pesos** y la otra por la cantidad de **diez millones de pesos,** las cuales fueron autorizadas como ampliaciones presupuestales para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, a favor del Tribunal Superior de Justicia, para ser designados al pago de pensiones mediante oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021, de fechas once de junio y veinte de septiembre, ambos de dos mil veintiuno.

• **Poder Ejecutivo.** En relación con los hechos, únicamente reconoce como ciertos que mediante el oficio RDJ/JUNTA ADMON/787/2020, el Poder Judicial del Estado de Morelos remitió el anteproyecto de presupuesto de egresos y programas operativos anual al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; sin embargo, niega que no se haya respetado el importe proyectado por el Tribunal Superior de Justicia, pues la cantidad pretendida por el Poder Judicial en su anteproyecto de presupuesto, fue debidamente recogida en la iniciativa del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno; asimismo reconoce que el once de agosto de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial

"Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el Decreto Mil Trescientos Veinte, por el que se concede pensión por jubilación a Edilberta Salgado Nájera.

• Manifiesta que la controversia constitucional **es improcedente** respecto de los actos atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, porque el Poder Judicial no formuló conceptos de invalidez en los que se combata dicha disposición por vicios propios, en contra de la promulgación, refrendo y publicación, los cuales se realizaron en términos de las facultades otorgadas por los artículos 70, fracciones XVI y XVII, a) y c), 74 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Por lo que, bajo ninguna circunstancia dichos actos invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor del Poder actor, sino que el actuar del Poder Ejecutivo se encuentra apegado a las facultades constitucionales y legales que le han sido conferidas.

• Por otra parte, considera que resulta infundado que se viole en perjuicio de la parte actora lo dispuesto por los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B,126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Al respecto, señala que el Poder actor manifiesta que la Legislatura del Estado transgrede el principio constitucional de autonomía en la gestión presupuestal, toda vez que emitió el decreto mediante el cual se otorga el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial actor. De ahí, que no se imputa al Poder Ejecutivo, la omisión de poner en conocimiento que a la fecha y con base a la reforma constitucional que otorga autonomía financiera al Poder Judicial del Estado de Morelos, el Congreso de Morelos, asigne al Poder Judicial una partida equivalente al 4.7 % (cuatro punto siete por ciento) del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual.

Señala que el Poder Legislativo, en el presupuesto de egresos de dos mil veintiuno, en el artículo décimo octavo, autorizó para el Poder Judicial del Estado la cantidad de **quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos,** distribuidos de conformidad con el anexo 2 del Decreto, para que el Poder Judicial cubriera cada una de sus obligaciones financieras y laborales, así como la de sus pensionados y jubilados, controversias constitucionales y amparos,

correspondiendo para este último concepto la cantidad de **setenta y cinco millones de pesos.**

Asimismo, precisa que adicional a los setenta y cinco millones de pesos, aprobados por el Poder Legislativo en favor del Poder Judicial para el pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia, señalados en el presupuesto de egresos de dos mil veintiuno; mediante oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021, de fechas once de junio y veinte de septiembre, ambos de dos mil veintiuno, se autorizaron en favor del Poder Judicial **dos ampliaciones presupuestales,** una por la cantidad de **veinte millones de pesos** y la otra por la cantidad de **diez millones de pesos,** para ser destinados al pago de jubilaciones. Concluyendo se ha ministrado a favor del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, la cantidad de **ciento cinco millones de pesos,** para dicho concepto. Por lo que considera que el Poder Judicial cuenta con los recursos económicos suficientes para hacer frente al pago de los emolumentos correspondientes y dar cumplimiento al decreto de pensión que fue impugnado.

Atento a lo anterior, estima que el Poder actor está en condiciones de cubrir a cabalidad con el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión de sus exservidores públicos, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados y destinados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo estatales, toda vez que anualmente cuenta con la certeza de un presupuesto con un porcentaje fijo en el presupuesto de egresos anual, cuyo monto incrementará en la medida que lo haga dicho monto total.

Así pues, sostiene que los actos emitidos por el Poder Ejecutivo Estatal, relativos a la promulgación y publicación del decreto impugnado, se encuentran apegados al orden constitucional, así como la demás normativa en la materia.

Independientemente de lo señalado, indica que el Ejecutivo Estatal no es patrón solidario o sustituto frente a las diversas obligaciones que actualmente tiene el citado Poder Judicial con sus jubilados, por lo que el Ejecutivo sólo debe hacerse cargo de sus propias obligaciones no así de las obligaciones que deje de cumplir el Poder Judicial. En ese sentido, indica que el Poder Judicial del Estado de

Morelos, es quien tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado, para dar cumplimiento a las obligaciones que por mandato constitucional y judicial le corresponde.

• **Secretario de Gobierno.** En relación con los hechos, únicamente reconoce como cierto, que el once de agosto de dos mil veintiuno, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el Decreto Mil Trescientos Veinte, por el que se concede pensión por jubilación a Edilberta Salgado Nájera, indicando que no se debe inadvertir que la publicación no es un acto que se realiza de manera unilateral, sino que se efectúa en virtud de la solicitud de publicación por parte del Poder Legislativo.

• En el apartado de conceptos de invalidez, señala que si bien el Poder Judicial reclama la invalidez del decreto de mérito, el mismo se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se combata dicha disposición por vicios respecto del acto de publicación atribuido al secretario de Gobierno del Estado de Morelos, por lo que resulta evidente que se encuentra llamado a la presente controversia constitucional, en atención a un requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido, promulgado o publicado el decreto impugnado, para la adecuada tramitación y resolución de la controversia constitucional en que se actúa.

Señala que el secretario de Gobierno, en el proceso legislativo para la emisión del decreto que se impugna, llevó a cabo su publicación, sin que tal acto haya sido motivo de impugnación por vicios propios, por lo que es falso que la autoridad que se representa viole en perjuicio del Poder Judicial actor, las disposiciones constitucionales que invoca en su concepto de invalidez.

Precisa, que el secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado, en el acto de publicación del decreto, que es el único acto que le resulta atribuible, en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala la parte demandante, lo que da cuenta de la satisfacción y apego literal del citado acto, a los textos de la Constitución Local y la ley orgánica; razón por la cual la impugnación que formula el Poder Judicial actor en su contra, resulta

notoriamente improcedente e infundada, en virtud de que bajo ninguna circunstancia dichos actos invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor de dicho Poder actor, sino que el actuar del secretario de Gobierno se encuentra apegado a las facultades legales que le han sido conferidas.

**11. Pedimento.** El fiscal general de la República y la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.

**12. Alegatos.** Las partes no formularon alegatos en el presente asunto.

**13. Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite respectivo, el veinticuatro de enero de dos mil veintidós tuvo verificativo la audiencia de ley; consecuentemente el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción para el efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

**14. Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, mediante proveído de veinticinco de marzo de dos mil veintidós, dictado por la Ministra presidenta de la Primera Sala, se **avocó** al conocimiento del asunto y además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para la elaboración del proyecto de resolución.

## I. COMPETENCIA

15. La Primera Sala de la Suprema Corte es competente para conocer de esta controversia, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal;[1] 1 de la ley reglamentaria de la materia;[2] 10, fracción I, y

[1] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"**I.** De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"...
"**h)** Dos Poderes de una misma entidad federativa."

[2] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[3] en relación con el artículo 37, párrafo primero,[4] del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y los puntos segundo, fracción I, párrafo primero, y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece,[5] al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno dado el sentido de la presente controversia constitucional.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

16. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con el artículo 41, fracción I,[6] de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del

[3] "**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."
"**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones:
"...
"**VI.** Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer;
"...
"**VIII.** Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."
[4] "**Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la ley orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente reglamento interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante acuerdos generales."
[5] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"**I.** Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."
"**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."
[6] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"**I.** La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta necesario determinar cuál es el acto concreto y específicamente reclamado por el Poder actor.

17. En el respectivo apartado de la demanda, el Poder Judicial accionante señaló como tal el siguiente:

"**IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como el medio oficial en que se hubieran publicado:**

"Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 2o. y 3o. del Decreto Número **Mil Trescientos Veinte,** publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 5975, de fecha once de agosto de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por jubilación a **Edilberta Salgado Nájera,** con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos**, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio.**"

18. No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda se advierte, en específico, del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se aprecia que de lo que se duele es que se haya **otorgado una pensión por jubilación** a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

19. Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 2o. y no en el artículo 3o. y es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional. En consecuencia, se tiene únicamente al artículo 2o. del Decreto Mil Trescientos Veinte, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el once de agosto de dos mil veintiuno, como acto impugnado.

20. Ahora bien, en su escrito de demanda, el Poder Judicial alude de manera reiterada al Presupuesto de Egresos Local para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno; no obstante, esto no implica que lo señale como norma general o acto impugnado. En efecto, el actor afirma en su concepto de invalidez que se refiere a dicho presupuesto porque no contempla un "*pago específico y especial para*

*cubrir la pensión [por jubilación] del decreto que por esta vía se combate*",[7] por lo que se concluye que no pretende combatir el presupuesto propiamente.

21. Similares consideraciones sostuvo esta Primera Sala al resolver las diversas controversias constitucionales 60/2021,[8] 62/2021[9] y 65/2021,[10] el dos de marzo de dos mil veintidós, trece de octubre de dos mil veintiuno y veintiséis de enero de dos mil veintidós, respectivamente. En las que esta Sala sostuvo que las referencias a dicho presupuesto son sólo parte de la compleja argumentación para demostrar la invalidez del decreto de pensión impugnado.

22. En todo caso, aun suponiendo que el actor impugnara el presupuesto en esta controversia, lo conducente sería sobreseerla por extemporánea, porque entre la publicación del Decreto 1105, que contiene el presupuesto referido (es un hecho notorio[11] que se publicó el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte) y su posible impugnación en esta vía (el veintidós de septiembre de dos mil veintiuno) transcurrieron más de ocho meses, excediendo el plazo legal de treinta días para promover la demanda.

23. Finalmente, es un hecho notorio, que en sesión pública de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, la Segunda Sala de la Suprema Corte de

[7] Al respecto, véase la página 20 del escrito de demanda del actor.
[8] Aprobada por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se aparta de los párrafos veinticuatro y treinta y uno, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (PONENTE), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.
[9] Aprobada por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se aparta de la última parte del párrafo veintiuno, así como de los párrafos cincuenta y siete y cincuenta y ocho, además se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).
[10] Aprobada por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández con salvedad en las consideraciones, Juan Luis González Alcántara Carrancá quien se aparta de los párrafos diecisiete, cincuenta y dos y cincuenta y tres, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.
[11] Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria: "Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 15/2021, donde se invalidaron los artículos y anexos del Decreto 1105, en las partes donde se asigna el presupuesto al Poder Judicial del Estado.[12]

## III. OPORTUNIDAD

24. El artículo 21, fracciones I y II,[13] 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 la interposición de la demanda de controversia constitucional será:

**a)** 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;

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

---

[12] Los puntos resolutivos son los siguientes:
"PRIMERO. Es procedente y fundada la controversia constitucional.
"SEGUNDO. Se declara la invalidez del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, impugnado del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número 1105 por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.
"TERCERO. Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*."

[13] "**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:
"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

25. De lo anterior se advierte que la ley reglamentaria de la materia, dispone expresamente cuáles son los plazos para la interposición de la demanda de controversia constitucional, distinguiendo para efectos de las reglas de aplicación de dichos plazos, cuando se impugnen actos o normas generales.

26. En el caso, debido a que el Poder actor impugna un decreto cuya naturaleza es de acto legislativo, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta el día en que fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad, esto es, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el **once de agosto de dos mil veintiuno,** por lo que, el cómputo del plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional **transcurrió del doce de agosto al veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno.**[14]

27. En esas condiciones, siendo que **la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintidós de septiembre de dos mil veintiuno,** tal como se advierte del sello que obra en el escrito de demanda, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

## IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

28. La demanda fue presentada por parte legítima, toda vez que, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal,[15] el Poder Judicial del Estado de Morelos es uno de los órganos que se encuentran legitimados para promover controversia constitucional.

[14] A dicho plazo deben descontársele los días: catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de agosto, así como, cuatro, cinco, once, doce, catorce, quince, dieciséis, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de septiembre, todos de dos mil veintiuno, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el Acuerdo Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.

[15] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
"**I.** De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

29. Por su parte, de los artículos 10, fracción I;[16] y 11, primer párrafo,[17] de la ley reglamentaria se desprende que tendrá el carácter de actor, la entidad, poder u órgano que la promueva y deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

30. En el presente asunto, la demanda de controversia constitucional fue promovida, por **Rubén Jasso Díaz,** en su carácter de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del **Poder Judicial del Estado de Morelos;** personalidad que le fue reconocida en el auto de admisión de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno. Al respecto, se tiene que para acreditar lo anterior, acompaño al escrito de demanda, copia certificada de la sesión extraordinaria de Pleno Público Solemne celebrada el cinco de mayo de dos mil veinte, en que se eligió al servidor público como Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido del dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

31. Por su parte el artículo 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Morelos,[18] establece que corresponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad, representar al poder ante los otros poderes y en su nombre. En consecuencia, **Rubén Jasso Díaz** quien suscribió la demanda, cuenta con las facultades necesarias para representar al Poder Judicial de Morelos, por lo que el actor cuenta con la legitimación necesaria en la presente controversia constitucional.

---

"…
"**h)** Dos poderes de una misma entidad federativa."

[16] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"…
"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

[17] "**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] "Artículo 35. Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:
"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia."

## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

32. Las autoridades demandadas tienen legitimación pasiva, toda vez que, en el acuerdo admisorio de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos al respecto, se tiene que:

**a) Poder Ejecutivo.** Es representado por **Samuel Sotelo Salgado,** consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos; quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento y sus atribuciones para representar en juicio a dicho Poder Ejecutivo, están previstas en el artículo 74, primer párrafo, de la Constitución Local[19] y el artículo 36, fracciones I a III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.[20]

**b) Poder Legislativo.** Es representado por el **diputado Francisco Erik Sánchez Zavala,** presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión de la junta previa de veintinueve de agosto de dos mil veintiuno, en la que se le designó como presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, para el periodo comprendido del primero de septiembre de dos mil veintiuno al treinta y uno de agosto del año dos mil veintidós; y sus atribuciones para representar en juicio a dicha Cámara, están previstas en el artículo 36 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.[21]

---

[19] "**Artículo 74.** Para el despacho de las facultades encomendadas al Ejecutivo, habrá secretarios de despacho, un consejero jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones."

[20] "Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:
"I. Representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte; y en los casos a que se refiere el artículo 18 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dicha representación se realizará por los titulares de esa dependencia o de las unidades administrativas que la integran conforme a su reglamento interior;
"II. Representar al gobernador del Estado, 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;
"III. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico."

[21] "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: ... XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la

**c) Secretario de Gobierno.** Quien se ostenta con el cargo, es **Pablo Héctor Ojeda Cárdenas,** secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien acreditó su personalidad con copia certificada del nombramiento respectivo, expedida por el gobernador de esa entidad el primero de octubre de dos mil dieciocho, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de la referida entidad, el ocho de noviembre de ese mismo año.

Asimismo, debe precisarse que dichas autoridades cuentan con legitimación pasiva conforme lo establece el inciso h), fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, ya que a ellos se les atribuye los actos impugnados en el presente asunto.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

34. Antes de entrar al estudio de fondo, resulta necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

35. **VI.1.** Tanto el secretario de Gobierno como el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Local, ambos del Estado de Morelos, señalan que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el Poder actor no les atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación, refrendo y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo y secretario de Gobierno del Estado de Morelos, respectivamente, en relación con el decreto impugnado.

36. Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.[22]

---

persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado. ..."

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

37. **VI.2.** Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos señala que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia,[23] porque la expedición del decreto impugnado no le provoca afectación alguna al Poder Judicial actor y, por tanto, carece de interés legítimo para promover el presente medio de control de constitucionalidad.

38. La referida causa de improcedencia debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión de jubilación, es una cuestión que *involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de* análisis en este considerando. Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia número **P./J. 92/99,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[24]

## VII. ESTUDIO DE FONDO

39. **Estudio de fondo.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación procede a analizar la validez del Decreto **Mil Trescientos Veinte,** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el once de agosto de dos mil veintiuno, a la luz de los conceptos de invalidez formulados por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

---

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

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

"…

"VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[24] "En reiteradas tesis este Alto Tribunal 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 controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Tesis: P./J. 92/99. Registro digital: 193266. Controversia constitucional 31/97. Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

40. **Criterio jurídico.** A partir del análisis de los argumentos glosados en el apartado de antecedentes y de las consideraciones que se contienen en el estudio de fondo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es **fundado,** pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por jubilación a Edilberta Salgado Nájera sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, vulnera su autonomía e independencia en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos, y, en consecuencia, se configura una afectación en la **autonomía de gestión** de recursos.

41. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo particular, la Primera Sala en diversos precedentes, como las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017, 299/2017, 304/2017, 315/2017 y 168/2020,[25] 102/2019[26] y en particular, por haber sido resueltas recientemente, las **controversias constitucionales 200/2020,**[27] **11/2021, 24/2021,**[28] **62/2021,**[29] **65/2021**[30] y **60/2021,**[31] estableció lineamientos para analizar la constitucionalidad

[25] Resueltas por unanimidad de votos en sesiones de dieciséis y treinta de agosto, seis de septiembre y veintidós de noviembre, todos de dos mil diecisiete. Además, en sesiones de dos y nueve de mayo, así como veinte de junio, todos de dos mil dieciocho, y doce de mayo de dos mil veintiuno, respectivamente.
[26] Resuelta en sesión de catorce de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Presidenta Ríos Farjat, así como de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo.
[27] Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.
[28] Resueltas en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.
[29] Resueltas en sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo.
[30] Resuelta en sesión de veintiséis de enero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, se aparta de los párrafos diecisiete, cincuenta y dos y cincuenta y tres; la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, con el sentido, pero se separa de algunas consideraciones conforme a precedentes.
[31] Resuelta en sesión de dos de marzo de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se aparta de los párrafos veinticuatro y treinta y uno, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

de decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar al Poder Judicial de dicho Estado el pago de pensiones con cargo a su presupuesto público, conforme a lo siguiente:

42. Que el principio de división de poderes dentro de las entidades federativas está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Federal,[32] conforme al cual el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que también se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.[33]

43. Respecto del principio de división de poderes, se señaló que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una **distorsión que desarmonice el sistema de competencias** previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental, en términos de la **jurisprudencia P./J. 52/2005.**[34]

[32] "**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo."

[33] "**Artículo 20.** El poder público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

[34] Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "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 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

44. Conforme a ello, el Alto Tribunal estableció que, para respetar dicho equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las **jurisprudencias P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004,**[35] a saber:

**a)** No intromisión

**b)** No dependencia

**c) No subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.**

45. Asimismo, ha sostenido en dichos precedentes, que los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la **subordinación** es el nivel más grave de violación de dicho principio, puesto que no sólo conlleva que un poder público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que **además supone que debe someterse a la voluntad del Poder subordinante.**

---

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.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, registro digital: 177980.

[35] Tesis P./J. 80/2004, de rubro: "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.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, registro digital: 180648.
Tesis P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180538.
Tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

46. Así pues, atendiendo a los precedentes en mención, la Primera Sala fijó el criterio consistente en que, actos como el impugnado, emitidos por parte del Poder Legislativo Local en perjuicio de la gestión presupuestal del Poder Judicial actor vulnera de manera directa su **independencia,** puesto que **es entendida como una forma de subordinación** frente al primero de ellos, siendo el **grado más grave de violación** en el ámbito competencial.

47. Además, se precisa que la autonomía de gestión en el presupuesto del Poder Judicial Local –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una **condición indispensable** para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **jurisprudencia P./J. 83/2004.**[36]

48. En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.

49. Dicho todo lo anterior, en el **caso concreto,** del análisis al decreto impugnado esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado

[36] El presente criterio responde al rubro y texto siguientes: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuible), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, registro digital: 180537.

concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo al **presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.**

50. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, particularmente las ya citadas controversias constitucionales 200/2020, 11/2021, 24/2021, 62/2021, 65/2021, 60/2021 y 110/2021, el decreto combatido representa el **grado más elevado** de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por jubilación a una persona que no tuvo relación laboral con dicho Poder Legislativo.

51. Atendiendo a lo anterior, es que resulta importante dejar claro a los órganos demandados, que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado de **administrar, manejar y aplicar** el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales, por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener **injerencia en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del País.

52. Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**,[37] el Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,[38] los Congresos Estatales son los

[37] Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008, se resolvieron el veinticuatro de enero de dos mil ocho y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008, se resolvieron el ocho de noviembre de dos mil diez.

[38] "**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.
"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
"...
"**VI.** Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

53. Lo anterior representa una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por jubilación, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,[39] de la Constitución Política del País, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

54. En esa tesitura, si bien el mandato constitucional establecido en el artículo 127 constitucional se encuentra encaminado a regular el otorgamiento de determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilaciones, pensiones por viudez, o haberes de retiro, ello **no permite que los Congresos Locales** puedan interferir de manera directa en la **asignación de tales prestaciones** cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún Poder ajeno a éste.

55. Además, se ha destacado que, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto, no obstante, no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago

[39] "**Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, 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.
"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:
"...
"**IV.** No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado. ..."

de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllas a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

56. Conforme a lo expuesto, esta Primera Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime, que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,[40] el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el

[40] "**Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.
"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la Iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente, así como las Iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.
"Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año.
"...
"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones.
"...
"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."
"**Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:
"...
"II. Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado."

Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y, por ende correspondería a dicha Legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué Poder o Poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

57. El Decreto Mil Trescientos Veinte, particularmente el artículo 2o. por el que se determinó conceder pensión por jubilación a Edilberta Salgado Nájera, se impone la obligación al Poder Judicial de pagar dicha pensión al 90 % (noventa por ciento) del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que se separe de sus labores, lo que implica que se haya dispuesto de presupuesto que ya se encuentra agotado.

58. Sin que sea óbice, lo señalado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estados de Morelos al contestar su demanda, en el sentido de que mediante oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021, de once de junio y veinte de septiembre, ambos de dos mil veintiuno, respectivamente, se autorizaron a favor del Poder actor **dos ampliaciones presupuestales,** una por la cantidad de **veinte millones de pesos** y la otra por la cantidad de **diez millones de pesos,** para ser destinados al pago de jubilaciones; toda vez que, dicha ampliación presupuestal que señalan, no es materia de pronunciamiento en el presente asunto, aunado a que con los referidos recursos, no acreditan minuciosamente las condiciones legales y materiales para que el Poder actor pueda hacer frente a esa carga.

59. Lo anterior, sumado a que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de noviembre del dos mil veintiuno, resolvió por unanimidad de cinco votos, la controversia constitucional 15/2021, en el sentido de declarar la invalidez del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, impugnado del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y **los artículos décimo sexto** (**en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos**) **y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número 1105 por el que se aprueba**

**el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno;** ello al considerar que la modificación que efectuó el gobernador al proyecto presupuestario, impidió que la Legislatura de esa entidad federativa dictaminara y aprobara un monto global de presupuesto para el Poder Judicial Local **teniendo como base la cantidad solicitada originalmente** por el Poder Judicial en su proyecto.

60. Por lo que concluyó que **los artículos y anexos que contienen las asignaciones presupuestarias al Poder Judicial Estatal,** no garantizan que el presupuesto que fue reducido por el gobernador y así aprobado por la Legislatura efectivamente sea equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7 %) mínimo del gasto programable que debe otorgársele al Poder Judicial del Estado de Morelos en el presupuesto de egresos.

61. Como se advierte, la Segunda Sala declaró la invalidez de los artículos décimo sexto, **en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos** y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto Número 1105 por el que **se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno;** para el efecto de que, el Congreso del Estado de Morelos, sin dilación alguna, tome las medidas indispensables para garantizar que se otorgue al Poder Judicial de esa entidad federativa una cantidad equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable en términos del artículo 40, fracción V, de la Constitución Local, en el entendido de que, para tal efecto, deberá precisar, con toda claridad y certeza, cómo quedó comprendido el gasto programable del ejercicio dos mil veintiuno, con qué conceptos y partidas presupuestarias y por qué, atendiendo a los parámetros y reglas que para tal efecto prevé el artículo 2, fracciones XVII, XVIII, XX y XXI, del *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno*.

62. Hecho lo anterior, deberá transferir al poder público actor la cantidad que, **en su caso,** resulte de la diferencia entre el cuatro punto siete por ciento

(4.7 %) del gasto programable autorizado en el decreto de presupuesto de egresos para dos mil veintiuno y la asignación presupuestaria que se le hizo en cantidad total de $549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos).

63. Asimismo, procede desestimar lo señalado por las autoridades demandadas, cuando manifiestan que en el presupuesto de egresos local para el dos mil veintiuno se etiquetó a favor del Poder Judicial una partida con los recursos necesarios para las pensiones y las controversias constitucionales, porque el hecho mismo de que el Congreso Local otorgue la pensión es, *per se,* el acto que causa la invalidez, con independencia de si la partida prevista en el presupuesto es idónea y suficiente.

64. Por consiguiente, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa del artículo 2o. del Decreto Mil Trescientos Veinte, por medio del cual el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Poder Judicial, lo que hace innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes, pues en nada cambiarían nuestra conclusión.[41]

## VIII. EFECTOS

65. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

66. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez parcial** del Decreto

[41] Tesis P./J. 100/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo X, septiembre de 1999, página 705, registro digital: 193258.

**Mil Trescientos Veinte,** publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el once de agosto de dos mil veintiuno, **únicamente en la porción del artículo 2o. que se indica:**

"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 90 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que la trabajadora se separe de sus labores, toda vez que la Jubilación solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 58, fracción II, inciso c) de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos, **y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.**"

67. Toda vez que, el resto del decreto constituye un derecho a favor de la pensionada que satisfizo los requisitos legales para ello. Por tanto, la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

a) Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

b) A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, establecer de manera puntual:

• Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

• En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectiva-

mente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

68. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

## IX. DECISIÓN

69. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto Mil Trescientos Veinte, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el once de agosto de dos mil veintiuno, para los efectos precisados en la parte final del apartado VIII de esta sentencia.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de la señora Ministra y de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente en funciones y ponente). Ausente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 101/2000 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 32, con número de registro digital: 190976.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de octubre de 2022 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL CONSEJERO JURÍDICO, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO MIL TRESCIENTOS VEINTITRÉS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTICINCO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO).**

**IV. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN 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 QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O SUS GARANTÍAS.**

**V. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**VI. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO-**

**MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**VII. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.**

**VIII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**

**IX. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL TRESCIENTOS VEINTITRÉS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTICINCO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "...Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL DECRETO IMPUGNADO EN LA QUE SE SEÑALA QUE EL ACTOR DEBE REALIZAR EL PAGO DE LA PENSIÓN CON CARGO A LA PARTIDA PRECISADA EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO 18 DEL DECRETO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL**

**DOS MIL VEINTIUNO, AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DE ÉSTE EN UNA DIVERSA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL TRESCIENTOS VEINTITRÉS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTICINCO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL TRESCIENTOS VEINTITRÉS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTICINCO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").**

**XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO MIL TRESCIENTOS VEINTITRÉS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTICINCO DE AGOSTO DE DOS MIL VEINTIUNO, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE AL PAGO DE PENSIONES, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y AMPAROS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS, PRECISADO EN EL ANEXO 2 DEL ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO NÚMERO MIL CIENTO CINCO, POR EL QUE SE APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL PRIMERO DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021 Y LAS PARTIDAS RESPECTIVAS DE LOS EJERCICIOS SUBSECUENTES.").**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 143/2021. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 8 DE JUNIO DE 2022. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y MINISTRA PRESIDENTA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Actos impugnados:** El Poder Judicial del Estado de Morelos impugna los artículos 2o. y 3o. del Decreto 1323, por medio del cual el Poder Legislativo del mismo Estado dispuso del presupuesto del Poder Judicial para el pago de una pensión por cesantía en edad avanzada.

| | Apartado | Criterio y decisión | Pág. |
|---|---|---|---|
| I | **COMPETENCIA** | La Primera Sala es **competente** para conocer del presente asunto. | 13 |
| II | **PRECISIÓN DE LA LITIS** | Se tiene como impugnado el artículo 2o. del Decreto 1323, en la porción normativa donde se señala que el Poder Judicial deberá pagar la pensión con cargo a una partida de su presupuesto anual. | 14 |
| III | **OPORTUNIDAD** | La demanda de controversia es **oportuna.** | 17 |
| IV | **LEGITIMACIÓN ACTIVA** | El Poder Judicial de Morelos acreditó su legitimación activa. | 18 |
| V | **LEGITIMACIÓN PASIVA** | Los Poderes Legislativo y Ejecutivo y el secretario de Gobierno de Morelos acreditaron su legitimación pasiva. | 19 |
| VI | **CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO** | **VI.1. Interés legítimo.** Es infundada la causal de improcedencia, porque determinar si la expedición del decreto genera o no una afectación al Poder actor es una cuestión que involucra un estudio de fondo.<br><br>**VI.2. Promulgación y publicación.** Se declara infundado el motivo de sobreseimiento, porque el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno forman parte del proceso de creación del decreto impugnado. Por ende, tanto su participación como la consiguiente constitucionalidad de su actuación es susceptible de analizarse en este medio de control. | 21 |
| VII | **ESTUDIO DE FONDO** | Se propone declarar la invalidez parcial del Decreto 1323 en la porción normativa del artículo 2o. que dispone de los recursos del Poder Judicial.<br><br>Conforme a los precedentes, se considera que el decreto impugnado vulnera la autonomía en la gestión de los | 23 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | recursos y la independencia de la rama judicial, así como la división de poderes, porque el decreto somete a dicho Poder a las decisiones del Legislativo.<br><br>Se estima que conforme al Texto Constitucional la facultad de administrar, manejar y aplicar su presupuesto le compete sólo al Poder Judicial. | |
| **VIII** | **EFECTOS** | El Congreso del Estado deberá:<br><br>a. Modificar el decreto en la porción que se invalida, y<br><br>b. Hacerse cargo del pago de la pensión por cesantía en edad avanzada con cargo al presupuesto general del Estado, o bien, otorgar los recursos necesarios si considera que otro Poder o entidad debe realizarlo.<br><br>La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso Local. | 31 |
| **IX** | **DECISIÓN** | **PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.<br><br>**SEGUNDO.** Se declara la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto 1323, publicado el veinticinco de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos, para los efectos precisados en el apartado VIII de esta resolución. | 33 |

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día ocho de junio de dos mil veintidós, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 143/2021, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como del secretario de Gobierno del Estado de Morelos, demandando la invalidez de los artículos 2o. y 3o. del Decreto 1323, publicado el veinticinco de agosto de dos mil veintiuno en el medio oficial local.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** El ocho de octubre de dos mil veintiuno, Rubén Jasso Díaz, Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió la presente controversia constitucional y señaló como autoridades demandadas al Congreso, al titular del Poder Ejecutivo y al secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

2. **Antecedentes en la demanda de controversia.** En resumen, en el escrito de demanda se señalan los siguientes antecedentes:

a. En cada ejercicio fiscal el Poder Judicial ha remitido al titular del Poder Ejecutivo un anteproyecto de presupuesto de egresos, donde se establece una partida para los decretos de pensiones emitidos por el Poder Legislativo; no obstante, esos anteproyectos no se han respetado, porque el Congreso sólo autoriza un porcentaje mínimo para el pago de las pensiones.

b. En los ejercicios fiscales de dos mil trece a dos mil diecisiete el presupuesto que se otorgó al Poder Judicial se mantuvo constante, a pesar del aumento de los precios de los insumos y los salarios y el exponencial número de jubilados.

c. Además, en ese periodo, no existía una partida presupuestal de pensiones, razón por la cual el Poder Judicial comenzó a impugnar esos decretos mediante controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

d. El veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Poder Judicial remitió mediante oficio RJD/JUNTA ADMON/787/2020 al Poder Ejecutivo, su Antepro-

yecto de Presupuesto de Egresos y Programa Operativo Anual, con el fin de que lo remitiera al Poder Legislativo para su discusión y aprobación.

e. En el anteproyecto mencionado, elaborado con base en el porcentaje mínimo que establecen los artículos 32, párrafo segundo y 40, fracción V de la Constitución del Estado de Morelos, el Poder Judicial solicitó al Poder Legislativo la cantidad de $916'832,428.00 (novecientos dieciséis millones, ochocientos treinta y dos mil cuatrocientos veintiocho pesos 00/100 M.N.), considerando solamente el presupuesto requerido por el Tribunal Superior de Justicia, sin contemplar el presupuesto necesario para la implementación del sistema de justicia laboral y el pago de los decretos de pensiones.

f. Sin embargo, el primero de octubre de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de presupuesto diferente al del Anteproyecto que le fue remitido por el Poder Judicial, lo que vulneró el artículo 70, fracción XVIII, inciso c), de la Constitución del Estado y los principios de autonomía e independencia judicial previstos en el artículo 116 de la Constitución Federal.

g. Finalmente, el quince de diciembre de dos mil veinte, el Congreso del Estado aprobó el Decreto 1105, mediante el que autorizó el presupuesto de egresos local para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

h. En dicho presupuesto asignó al Poder Judicial un presupuesto de $549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones, treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.), desglosado de la siguiente manera: a) Tribunal Superior de Justicia del Estado: $449'034,000.00 (cuatrocientos cuarenta y nueve millones, treinta y cuatro mil pesos 00/100 M.N.); b) Pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia: $75'000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 M.N.); c) Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes: $25'000,000.00. (veinticinco millones de pesos 00/100 M.N.)

i. Así, la cantidad aprobada por el Poder Legislativo a favor del Poder Judicial no correspondió al 4.7 % del gasto programable, además de que no se contempló la partida presupuestal denominada "Apoyo extraordinario a sindicalizados del Poder Judicial", como en los ejercicios fiscales anteriores.

j. En ese contexto, el veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, se publicó en el medio oficial local el Decreto 1323, a través del cual el Poder Legislativo otorgó una pensión por cesantía en edad avanzada a Rebeca Gómez Miranda, con cargo al presupuesto del Poder Judicial.

3. **Conceptos de invalidez.** En resumen, en el escrito de demanda se señaló como único concepto de invalidez lo siguiente:

a. El Poder Judicial del Estado de Morelos estima que el decreto impugnado vulnera los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Federal, porque invade su autonomía en la gestión presupuestal.

b. Considera que el Decreto 1323, específicamente su artículo 3o., (SIC) implica una intromisión del Poder Legislativo del Estado de Morelos en las decisiones financieras del Poder Judicial, lesionando su independencia en el grado más grave que es la subordinación y su autonomía en la gestión de los recursos.

c. Señala que la persona pensionada mantuvo una relación de subordinación (SIC) con el Poder Judicial, por lo que este Poder es quien debería tener la facultad de disponer de sus recursos.

d. Más aún, la necesaria intervención del Poder Judicial para la emisión del Decreto 1323 se justifica dado que el decreto afecta de manera literal la partida presupuestal de "*pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto [1105], por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal ... de 2021 y las partidas respectivas subsecuentes*".

e. Estima que al Congreso Local le pasó desapercibido que en el presupuesto de egresos local para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno no se contempló una partida para el pago de los decretos controvertidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en el anexo 2, en la partida "Pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia" se otorgó una cantidad que

resulta insuficiente para pagar las pensiones previas y futuras, incluyendo la prevista en el Decreto 1323 impugnado.

f. Señala que no debe pasar desapercibido que la asignación de una partida para el pago de las pensiones fue a consecuencia de una determinación del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, indicada en el considerando séptimo del acuerdo publicado el cuatro de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación.

g. Advierte que el Decreto 66 referido en el decreto impugnado (SIC) ya concluyó, pues mediante ese decreto se aprobó el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

h. Señala que existe una diferencia en contra de cinco millones de pesos entre la partida destinada para el pago de los decretos pensionarios en el Decreto 66 y la prevista en el Decreto 1105, por lo que el Poder Judicial no tiene presupuesto suficiente para el pago del Decreto 1323 impugnado.

i. Reitera que con el Decreto 1323 no se proporcionó numerario para cubrir la pensión, lo que se traduce en una afectación al Poder Judicial y vulnera los principios de división de poderes, autonomía e independencia establecidos en los artículos 40, 41, 49, 116 y 133 de la Constitución Federal.

j. Agrega que esos preceptos constitucionales le reconocen al Poder Judicial la autonomía en la gestión presupuestal; la potestad de regir las relaciones laborales con sus trabajadores, incluyendo las pensiones y jubilaciones; y la autonomía para definir el gasto público a través del presupuesto de egresos sin injerencia de otras autoridades.

k. Considera que no basta la presunción del Poder Legislativo de que la partida para el pago de las pensiones tiene fondos suficientes, pues eso debería garantizarse en el presupuesto anual, con una bolsa adicional en la partida correspondiente, o bien transfiriendo junto con el decreto una cantidad para cubrir la pensión.

l. Señala que la emisión de los decretos jubilatorios sin su correspondiente garantía económica genera una violación de los derechos de los trabajadores

que pasan a retiro, porque el Poder Judicial se ve impedido de pagar los aguinaldos, vacaciones, primas y las propias pensiones ante la falta de recursos. El Poder Legislativo pierde de vista que el Poder Judicial no capta ingresos adicionales a los autorizados en el presupuesto anual.

m. Estima necesario reiterar que la sustancia y esencia de su demanda no es que se excluya al Poder Judicial de la decisión de a quiénes se debe conceder una pensión; lo que motiva la controversia es la omisión del Poder Legislativo de otorgar recursos suficientes para enfrentar el gasto respectivo.

n. Considera que la atribución legal del Congreso Local para emitir decretos jubilatorios de otros Poderes del Estado vulnera el principio de autonomía en la gestión presupuestal, consagrado en los artículos 17, párrafo quinto y 116, fracción III, de la Constitución Federal. Argumenta que, si los trabajadores mantuvieron una relación de trabajo con el Poder Judicial, entonces no le corresponde al Congreso Local evaluar si el trabajador cumple o no con los requisitos para acceder a la pensión.

o. Reconoce que el régimen de pensiones debe estar previsto en las leyes laborales, lo que, no obstante, no implica que el Congreso pueda determinar los casos en que procede otorgar las pensiones que nacen de las relaciones de trabajo en otros Poderes, como en el caso del Poder Judicial y sus trabajadores.

p. Conforme a lo expuesto en la controversia constitucional 35/2000, el Poder Judicial estima que el Decreto 1323, específicamente en su artículo 2o., transgrede su independencia y autonomía presupuestal, porque impacta en la totalidad de su presupuesto de egresos y lo torna dependiente y lo subordina al obligarlo a realizar el pago de la pensión con cargo a su presupuesto. Señala que incluso el artículo 3o. del decreto ordena la manera de calcular el pago de la pensión respectiva.

q. Considera que al caso resulta aplicable la tesis P./J. 101/2000, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

4. **Artículos constitucionales violados.** El Poder Judicial del Estado de Morelos estima violados en su perjuicio los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución Federal.

5. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de trece de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento.

6. Mediante acuerdo de diecinueve de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos. Además, requirió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo para que, junto con sus contestaciones de demanda, remitieran las copias certificadas de todos los antecedentes legislativos y del ejemplar del Periódico Oficial relacionados con el decreto impugnado.

7. Finalmente, ordenó dar vista con el escrito de la demanda a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

8. **Contestación del Poder Legislativo.** Mediante escrito recibido el nueve de diciembre de dos mil veintiuno, Francisco Érik Sánchez Zavala, diputado presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos rindió su contestación de la demanda, donde en resumen señaló lo siguiente:

a. El seis de septiembre de dos mil veinte se publicó en el medio oficial local la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en cuyos títulos quinto y sexto se establecieron respectivamente "de los derechos y de las obligaciones" y "del régimen de seguridad social".

b. Señala que el artículo 56 de la Ley del Servicio Civil fue declarado inválido con efectos interpartes por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las controversias constitucionales 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008 en la sesión de ocho de noviembre de dos mil diez.

c. Refiere que los trabajadores del Estado o sus beneficiarios tienen derecho a una pensión otorgada por los Poderes-patrones, así como también tienen derecho a otra pensión otorgada mediante decretos por el Congreso del Estado si verifican los requisitos establecidos en la Ley del Servicio Civil.

d. Considera infundado el concepto de invalidez del Poder Judicial. Señala que en el Decreto 1105, por el que se aprobó el presupuesto de egresos local para el dos mil veintiuno, en el artículo décimo octavo se asignó un presupuesto al Tribunal Superior de Justicia, incluyendo una cantidad para el pago de las pensiones como se aprecia en el anexo 2 del mismo decreto.

e. Considera que la cantidad autorizada se integra por los recursos necesarios para que el Poder Judicial cumpla sus obligaciones laborales, financieras y de seguridad social, así como para las pensiones y jubilaciones, controversias constitucionales, amparos, cambios organizacionales, construcción, operación de infraestructura, capacitación de recursos humanos, etcétera.

f. Insiste que el Tribunal Superior de Justicia, mediante los oficios TSJ/MCVCL/0664/2018 y TSJ/COMISIÓN/01573/2019, requirió $39'659,073.44 (treinta y nueve millones, seiscientos cincuenta y nueve mil setenta y tres pesos 44/100 M.N.) para el pago de las pensiones. Por ello, en el presupuesto de egresos local para el dos mil veinte se le asignaron $70'000,000.00, (setenta millones de pesos 00/100 M.N.) un excedente de $30'340,926.56, (treinta millones, trescientos cuarenta mil, novecientos veintiséis pesos 56/100 M.N.) suficiente para cumplir con el pago de la pensión respectiva.

g. Por tanto, considera que con la emisión del Decreto 1323, el Poder Legislativo no transgredió el principio de autonomía en la gestión presupuestal del Poder Judicial, porque no dispuso de los recursos de dicho Poder al haberle otorgado previamente los recursos suficientes para el pago de la pensión.

h. Reitera que en el presupuesto de egresos local del dos mil veintiuno se le otorgó al Poder Judicial una cantidad específica para el pago de las pensiones. Además, mediante los oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021, de once de junio y veinte de septiembre de dos mil veintiuno, el Congreso aprobó dos ampliaciones presupuestales a favor del Tribunal Superior de Justicia.

9. **Contestación del Poder Ejecutivo.** Mediante escrito recibido el trece de diciembre de dos mil veintiuno, Samuel Sotelo Salgado, consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos rindió su contestación de la demanda en los siguientes términos:

a. Señala que el Poder Judicial no impugnó el Decreto 1323 por vicios relativos a los actos de promulgación y publicación en el medio oficial; por ello, estima que el Poder Ejecutivo sólo está llamado a la presente controversia porque el actor cumplió con el requisito formal de señalar como demandados a los órganos que expidieron, promulgaron y publicaron el acto impugnado.

b. Por tanto, estima falso que el Poder Ejecutivo haya violado en perjuicio del Poder Judicial alguna disposición constitucional, pues dicha autoridad sólo promulgó y publicó el decreto impugnado, pero sin que ese acto haya sido motivo de impugnación por vicios propios.

c. Apoya su afirmación con la tesis P. XV/2007, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."

d. Señala que los actos de promulgación y publicación del acto son válidos, porque el Poder Ejecutivo cuenta con las facultades legales para promulgar y publicar las leyes y demás disposiciones federales en el medio oficial local, así como tiene la facultad de hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso conforme a los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución del Estado de Morelos.

e. En consecuencia, estima que los actos impugnados del Poder Ejecutivo son notoriamente improcedentes e infundados, porque la promulgación y publicación del Decreto 1323 no invade el ámbito de las facultades constitucionales del Poder Judicial.

f. Por otra parte, considera infundado que el Decreto 1323, vulnere algún artículo constitucional de los señalados por el Poder Judicial.

g. Estima que el Poder Judicial está en condiciones de pagar los decretos de pensiones de sus extrabajadores, ya que cada año cuenta con un presupuesto que representa un porcentaje fijo del presupuesto de egresos para el Estado.

h. Por ello, el Poder Judicial tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran su presupuesto, conforme a la tesis P./J. 5/2011, en materia de cumplimiento de las sentencias de amparo.

i. Señala que al analizarse este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá tomar en cuenta la problemática financiera que atraviesa el erario estatal y el municipal, pues en el caso de los trabajadores estatales y municipales las pensiones tienen como única fuente el erario.

j. Finalmente, se señala que el Poder Ejecutivo no es patrón solidario o sustituto de las obligaciones del Poder Judicial con sus jubilados.

10. **Contestación del secretario de Gobierno.** Mediante escrito recibido el veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, Pablo Héctor Ojeda Cárdenas, secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, rindió su contestación de demanda, señalando en resumen lo siguiente:

a. El Poder Judicial no formuló conceptos de invalidez contra el acto de publicación, por lo que es evidente que él sólo está llamado a juicio porque el actor cumplió con el requisito de señalar a los órganos que expidieron, promulgaron y publicaron el acto.

b. Señala que conforme a los artículos 70, fracciones XVI y XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución de Morelos, el titular del Poder Ejecutivo cuenta con las facultades para promulgar y publicar las leyes y demás disposiciones federales en el medio oficial local, hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso Local y al secretario de Gobierno le corresponde refrendar los decretos.

c. Por ello, considera que la controversia es notoriamente improcedente e infundada, porque el acto de publicación a cargo del secretario de Gobierno fue apegado al orden constitucional.

11. **Opinión del fiscal general de la República y del consejero jurídico del Gobierno Federal.** La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitieron opinión.

12. **Audiencia.** El veinticinco de marzo de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas por las partes.[1]

13. **Cierre de la instrucción.** El veintiséis de abril de dos mil veintidós se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

14. **Radicación.** Previo dictamen del Ministro instructor, el asunto quedó radicado en la Primera Sala.

## I. COMPETENCIA

15. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal;[2] 10, fracción I y 11, fracciones VI y VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[3] en relación con lo dispuesto en los puntos

[1] "Artículo 29. Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvención, el Ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El Ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."

[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:
"...
"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

[3] "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."

segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno,[4] pues el Poder Judicial del Estado de Morelos no impugna una norma de carácter general, por lo que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## II. PRECISIÓN DE LA LITIS

16. Es requisito indispensable fijar de manera breve y precisa las normas generales, actos u omisiones que sean materia de la controversia constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[5]

17. Esta Primera Sala advierte que, en su escrito de demanda, el Poder Judicial del Estado de Morelos señala como "norma general o acto cuya invalidez se reclame ..." lo siguiente:

---

"Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones:
"...
"VI. Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer;
"...
"VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

[4] "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.
"...
"TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

[5] "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

"Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios de los artículos 2o. y 3o. del decreto número mil trescientos veintitrés, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 5979, de fecha veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, determinó otorgar pensión por cesantía en edad avanzada a Rebeca Gómez Miranda, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio."

18. Lo apenas transcrito coincide con lo manifestado por el Poder Judicial en el grueso de su demanda, en el sentido de que impugna los artículos 2o. y 3o. del Decreto 1323, a través del cual el Poder Legislativo otorgó una pensión por cesantía en edad avanzada a Rebeca Gómez Miranda, con cargo al presupuesto del Poder Judicial y sin transferir los recursos económicos necesarios para cumplir con esa carga.

19. No obstante, esta Primera Sala considera que la materia de la litis se encuentra únicamente en la porción normativa del artículo 2o. del Decreto 1323, y no así del 3o., por ser la norma que prevé el tema del cual le afecta a la parte actora relativo al pago de pensiones con cargo a su presupuesto, como se destaca de lo subrayado a continuación:

"Decreto Número Mil Trescientos Veintitrés

"Por el cual se concede pensión por cesantía en edad avanzada a la C. Rebeca Gómez Miranda, en cumplimiento a la ejecutoria dictada por el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Morelos, dentro del juicio de amparo número: 606/2020

"Artículo 1o. Se concede pensión por cesantía en edad avanzada a la C. Rebeca Gómez Miranda, quien ha prestado sus servicios en el H. Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, así como en los poderes Ejecutivo y Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: secretaria de Estudio y Cuenta de la Tercera Sala del H. Cuerpo Colegiado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 75 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separe de sus labores, toda vez que la pensión solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 59, inciso f) de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos, y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes.

"Artículo 3o. El monto de la pensión se calculará tomando como base a su último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual del salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose la misma con el salario, las percepciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley.

"Artículos transitorios"

Primero. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad".

Segundo. Notifíquese al Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Morelos, el contenido del presente, a efecto de dar cabal cumplimiento a la sentencia pronunciada dentro del expediente número 606/2020, promovido por la C. Rebeca Gómez Miranda.

"Recinto Legislativo, en sesión ordinaria iniciada del día catorce de julio de dos mil veintiuno.

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. José Luis Galindo Cortez, diputado vicepresidente en funciones de presidente. Dip. Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala, secretaria. Dip. Erika García Zaragoza, secretaria. Rúbricas.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, palacio de Gobierno, en la Ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos a los tres días del mes de agosto del dos mil veintiuno.

"Sufragio efectivo. No reelección"

"Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos
"Cuauhtémoc Blanco Bravo
"Secretario de Gobierno
"Lic. Pablo Héctor Ojeda Cárdenas
"Rúbricas."

20. Por tanto, esta Primera Sala tiene como efectivamente impugnada la porción normativa del artículo 2o. del Decreto 1323 que a la letra dice: "*y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes*."

## III. OPORTUNIDAD

21. El artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[6] dispone que el plazo para promover una controversia constitucional es de treinta días que se computan de manera distinta, en función del tipo de acto controvertido.

[6] "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:
"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

22. En el presente caso, debido a que el Poder Judicial impugna un decreto cuya naturaleza es de un acto legislativo, el cómputo debe realizarse a partir del día siguiente en que fue publicado en el medio oficial.

23. Así, dado que el Decreto 1323 se publicó el veinticinco de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos, el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del veintiséis de agosto al once de octubre de dos mil veintiuno.[7]

24. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el ocho de octubre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

## IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

25. El carácter de parte actora lo tiene el Poder que promueve la controversia constitucional, quien deberá comparecer al juicio por conducto de los funcionarios legalmente facultados para representarla, de conformidad con los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[8]

---

[7] Debiéndose descontar del cómputo los días veintiocho y veintinueve de agosto; cuatro, cinco, once, doce, catorce a dieciséis, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de septiembre; dos, tres, nueve y diez de octubre, todos de dos mil veintiuno, por haber sido inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los incisos a), b), i) y n), del Acuerdo Primero del Acuerdo Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.

[8] "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."

26. En este caso, quien promovió la demanda fue Rubén Jasso Díaz, Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, calidad que acreditó con una copia certificada de la sesión extraordinaria de cinco de mayo de dos mil veinte en la que fue designado para el cargo por el periodo que va del dieciocho de mayo de dos mil veinte al diecisiete de mayo de dos mil veintidós.

27. Dado que el ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior, y que el Magistrado presidente tiene la atribución de representar al Tribunal Superior, se concluye entonces que dicho funcionario está facultado para promover el presente medio de control en representación del Poder Judicial, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política del Estado de Morelos y el artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.[9]

28. En consecuencia, queda satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación activa, porque la presente controversia fue promovida por un Poder legitimado y mediante su debido representante.

## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

29. Los Poderes que pronunciaron el acto tienen el carácter de partes demandadas en la controversia, y deberán comparecer al juicio por conducto de los funcionarios legalmente facultados para representarlos, conforme a los

[9] Constitución Política del Estado de Morelos. "Artículo 86. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, cada uno en el ámbito de competencia que les corresponde."
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos. "Artículo 35. Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:
"...
"II. Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales; ..."
Tesis P./J. 38/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371.

artículos 10, fracción II, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[10]

30. En este caso, desde el acuerdo de admisión de la demanda se les reconoció el carácter de partes demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y al secretario de Gobierno del Estado de Morelos, porque se les atribuye, respectivamente, la emisión, publicación y refrendo del Decreto 1323 impugnado.

31. **V.1. Poder Ejecutivo.** Samuel Sotelo Salgado compareció al juicio en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, calidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento de primero de octubre de dos mil dieciocho. Este funcionario cuenta con la facultad de representación legal conforme al artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.[11]

32. **V.2. Poder Legislativo.** El Poder Legislativo compareció al juicio mediante el diputado Francisco Érik Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, calidad que acreditó con la copia certificada de la sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintiuno en la que fue electo para el cargo por el periodo que comprende del primero de septiembre de dos mil veintiuno al treinta y uno de agosto de dos mil veintidós. Su facultad de representación legal consta en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.[12]

---

[10] "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...
"II. Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiera 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."
[11] "Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...
"II. Representar al Gobernador del Estado, 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."
[12] "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:
"...
"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo dele-

33. **V.3. Secretario de Gobierno.** Pablo Héctor Ojeda Cárdenas compareció al juicio en su carácter de secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, calidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, publicada el ocho de noviembre de dos mil dieciocho en el medio oficial local. Su legitimación pasiva en el juicio deviene del hecho de que refrendó el decreto impugnado.[13]

34. En consecuencia, queda satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación pasiva, pues dos Poderes y la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos acuden como partes demandadas a la presente controversia mediante sus debidos representantes.

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

35. Lo referente a la procedencia de la controversia constitucional es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas.

36. **VI.1. Interés legítimo.** El Poder Legislativo del Estado de Morelos señala que es improcedente esta controversia, porque con la expedición del Decreto 1323 no pretendió ejercer el presupuesto del Poder Judicial, sino que tan sólo actuó dentro de las facultades con las que cuenta para expedir este tipo de decretos. Por tanto, estima que el acto no le causa perjuicio al actor, por lo que la controversia debe sobreseerse por falta de interés legítimo, en términos del artículo 20, fracción II, en relación con el 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[14]

---

garla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."

[13] Tesis P./J. 109/2001, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104 y registro digital: 188738.

[14] "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."

37. Esta causal de improcedencia es infundada, porque determinar si la expedición del Decreto 1323 genera o no una afectación al Poder Judicial del Estado de Morelos es una cuestión que involucra un examen del fondo del asunto.[15]

38. **VI.2. Promulgación y publicación.** De manera coincidente, tanto el Poder Ejecutivo como el secretario de Gobierno del Estado de Morelos señalan que es improcedente esta controversia, porque el Poder Judicial no formuló conceptos de invalidez contra los actos de promulgación y publicación.

39. Este motivo de sobreseimiento es infundado, porque el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno forman parte del proceso de creación del decreto impugnado. Por ende, tanto su participación como la consiguiente constitucionalidad de su actuación es susceptible de analizarse en este medio de control, conforme a lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[16]

## VII. ESTUDIO DE FONDO

40. El Poder Judicial del Estado de Morelos demanda la invalidez de la porción normativa del artículo 2o. del Decreto 1323, porque mediante dicho acto el Poder Legislativo del mismo Estado otorgó una pensión por cesantía en edad avanzada con cargo al presupuesto del Poder Judicial, sin transferirle los recursos necesarios para cubrir esa carga económica.

41. La porción efectivamente impugnada es del tenor siguiente:

---

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:
...
VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[15] Tesis P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710 y registro digital: 193266.

[16] Ver nota 10.

"Decreto Mil Trescientos Veintitrés

"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 75 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separe de sus labores, toda vez que la pensión solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 59, inciso f), de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos, y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes." [Énfasis añadido]

42. Esta Primera Sala considera **fundado** el concepto de invalidez, porque el hecho de que la Legislatura Local determine unilateralmente el pago de una pensión con cargo al presupuesto del Poder Judicial, sin transferirle además los recursos económicos necesarios para cumplir con esa obligación, representa una vulneración de la autonomía en la gestión de los recursos y de la independencia de la rama judicial, lo que redunda necesariamente en una violación al principio de división de poderes.[17]

43. Al respecto, en el caso de las entidades federativas, el principio de división de poderes está previsto en el artículo 116, primer párrafo, de la Constitución Federal,[18] donde se establece que el poder público se dividirá para su ejercicio en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

[17] Para establecer el parámetro de regularidad constitucional, esta Primera Sala ha seguido en lo fundamental las consideraciones de la controversia constitucional 35/2000, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión de veintidós de junio de dos mil cuatro, en específico en el considerando octavo, pp. 28-46. Todas las tesis jurisprudenciales que se citan a continuación derivaron de este mismo asunto, salvo expresión en contrario.

[18] "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo."

44. El Tribunal Pleno ha señalado que el principio constitucional de división de poderes exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades federativas. Por esta razón, existe un sistema de pesos y contrapesos que tiende a evitar la consolidación de un Poder u órgano absoluto que pueda producir una distorsión en el sistema de competencias y que genere una afectación de los principios democráticos o de los derechos fundamentales.[19]

45. En lo particular, la fracción III del mismo artículo 116 constitucional,[20] dispone que los Poderes Judiciales de las entidades federativas gozarán de autonomía e independencia en su conformación y en el ejercicio de sus funciones.

46. Así, por regla general, el precepto constitucional referido obliga a los destinatarios de la norma al respeto del principio de división de poderes (párrafo primero) y, en lo particular, garantiza que los Poderes Judiciales Locales cuenten con autonomía e independencia (fracción III).

---

[19] Tesis P./J. 52/2005, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Consultable en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, página 954. Esta tesis derivó de la controversia constitucional 78/2003.

[20] "Artículo 116. ...

"...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargado (sic DOF 17-03-1987) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo."

47. Dada la conformación integral de este precepto constitucional, esto es, de su párrafo primero y su fracción III, se hace claro que la violación de los principios de autonomía e independencia judiciales conllevan necesariamente la violación del principio de división de poderes.[21]

48. No obstante, la violación a esos principios no puede analizarse con un parámetro bivalente, gracias al cual pueda decirse que la violación simplemente se acreditó o no; se trata, en todo caso, de una cuestión *gradual*, pues tanto la independencia como la autonomía son valores que admiten grados de completitud y, por ende, de afectación.

49. Así, el operador jurídico debe considerar que el principio de división de poderes (y, por consiguiente, los principios judiciales de autonomía e independencia) contiene de manera implícita tres mandatos prohibitivos que se dirigen a los poderes públicos locales para que no se extralimiten en el ejercicio de sus funciones. Estos tres mandatos prohibitivos son el de no intromisión, no dependencia y no subordinación.[22]

50. La intromisión se ha entendido como el grado más leve de violación al principio de división de poderes, e implica que uno de los poderes se inmiscuya o interfiera en una cuestión propia de otro, pero sin afectar de manera determinante la toma de decisiones.

51. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación, e implica que un Poder impida a otro, de manera antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

---

[21] Tesis P./J. 79/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1188 y registro digital: 180536.

[22] Tesis P./J. 80/2004, de rubro: "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.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122 y registro digital: 180648.

52. Finalmente, la subordinación es el nivel de violación más grave al principio de división de poderes, e implica que un Poder no pueda tomar sus decisiones de manera autónoma, ya que está sometido a la voluntad de otro Poder.

53. Estos tres conceptos (intromisión, dependencia y subordinación) son *grados* de un mismo elemento, siendo incluyentes hacia el grado inferior y excluyentes hacia el grado superior. Esto es, toda subordinación (grado superior) implica dependencia (grado intermedio) y la dependencia a su vez implica intromisión (grado inferior). Sin embargo, la intromisión excluye a la dependencia y la dependencia excluye a la subordinación, dado que el grado superior es más rico en características que el inferior.

54. Adicionalmente, la autonomía en la gestión presupuestal, prevista en el artículo 17 de la Constitución Federal,[23] constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría la consecución de la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores.

55. De esta manera, la autonomía en la gestión presupuestal es un principio fundamental de la independencia de los Poderes Judiciales Locales, por lo que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes públicos sin que ello derive necesariamente en una violación al principio de división de poderes.[24]

***

56. En este caso, mediante el Decreto 1323, el Congreso del Estado de Morelos estableció una pensión por cesantía en edad avanzada a favor de Rebeca Gómez Miranda, por concepto de los servicios que prestó, entre otros, en el Poder Judicial del Estado de Morelos, con la precisión, establecida en el artículo

[23] "Artículo 17. ...
"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales ..."
[24] Tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187 y registro digital: 180537.

2o., de que el pago de dicha pensión se haría con cargo a una partida específica del presupuesto anual del Poder Judicial.

57. De esa manera, la Legislatura Local subordinó en los hechos al Poder Judicial, pues determina *motu proprio*, sin permitir un curso de acción distinto al prescrito, el destino de una parte del presupuesto de la rama judicial, disponiendo de recursos ajenos para el pago de una pensión de un trabajador que prestó sus servicios en otro Poder del Estado.

58. Con ello, el Congreso del Estado de Morelos lesionó el principio de autonomía en la gestión de los recursos y la independencia del Poder Judicial, vulnerando por consiguiente el principio fundamental de división de poderes, ya que, conforme al artículo 116 constitucional, sólo el Poder Judicial del Estado debe administrar, manejar y aplicar su propio presupuesto.[25]

59. El Tribunal Pleno ha sostenido[26] que, conforme al artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal,[27] las Legislaturas Locales deben emitir las leyes

[25] Tesis P./J 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS. El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos Poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un Estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro Poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187 y registro digital: 180538.

[26] Esta Suprema Corte analizó el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, resuelta el veinticuatro de enero de dos mil ocho, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, resueltas el ocho de noviembre de dos mil diez. En esos asuntos sostuvo que el hecho de que el Congreso de Morelos fuese exclusivamente el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento, transgrede el principio de libertad hacendaria municipal al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales. Por todas ellas, véase por ejemplo la controversia constitucional 89/2008, p. 42.

[27] "Artículo 116.
"...

que rijan las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores. Por ello, si las normas locales prevén los temas de seguridad social –como las pensiones por cesantía en edad avanzada–cumplen así con el artículo 127, fracción IV, constitucional.[28] No obstante, esto no implica que los órganos legislativos puedan otorgar directamente las pensiones, ya que no pueden dirigir los recursos ni determinar las pensiones de otros poderes públicos.

60. Dado que no es parte de la litis, el sistema legal de pensiones del Estado de Morelos no se estudia en el presente fallo, lo que no implica que esta Primera Sala deje de advertir que la posibilidad de que el Congreso Local sea la instancia que determine, calcule y otorgue de manera unilateral una pensión con cargo al presupuesto de otro Poder, es un aspecto que puede transgredir la autonomía de otros Poderes o incluso de otros órdenes jurídicos.

61. No pasa por alto que la porción normativa en examen señala que el actor debe realizar el pago de la pensión con cargo a la partida precisada "*en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco*"; sin embargo, es un hecho notorio[29] que al resolver la controversia constitucional 15/2021, la Segunda Sala declaró la invalidez de los artículos décimo sexto, décimo octavo, párrafos primero y segundo, y del anexo 2 del Decreto 1105, entre otros.[30]

---

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
"...
"VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

[28] "Artículo 127. ...
"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."

[29] Tesis P./J. 74/2006, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963 y registro digital: 174899.

[30] Los puntos resolutivos son los siguientes:
"PRIMERO. Es procedente y fundada la controversia constitucional.
"SEGUNDO. Se declara la invalidez del oficio GOG/087/2020, de treinta de septiembre del dos mil veinte, impugnado del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y de los artículos décimo sexto (en

62. Ahora bien, el Poder Legislativo del Estado de Morelos afirma en su contestación de la demanda que mediante los oficios SH/0734/2021 y SH/1173/2021, de once de junio y veinte de septiembre de dos mil veintiuno, respectivamente, se autorizaron a favor del Poder Judicial sendas ampliaciones presupuestales. No obstante, esta Primera Sala considera que esos oficios no son materia del presente asunto, aunado a que con los referidos recursos la autoridad sigue sin acreditar las condiciones legales y materiales para que el actor pueda hacer frente al pago de la pensión respectiva.

63. Por las razones expuestas, se declara la invalidez de la porción normativa del artículo 2o. del Decreto 1323, por medio del cual el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión por cesantía en edad avanzada a favor de Rebeca Gómez Miranda, con cargo al presupuesto del Poder Judicial.

64. Similares consideraciones sostuvimos al resolver, entre otras, las controversias constitucionales 241/2016, 225/2016, 240/2016, 175/2017, 244/2016, 164/2017, 299/2017, 304/2017, 315/2017, 168/2020,[31] 102/2019[32] y, de manera reciente, 200/2020,[33] 11/2021, 24/2021,[34] 62/2021,[35] 6/2021,[36] 65/2021,[37] 60/2021,[38] 110/2021[39] y 130/2021.[40]

---

la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2, del Decreto número 1105 por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.
"TERCERO. Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*."

[31] Resueltas por unanimidad de votos en las sesiones de dieciséis y treinta de agosto, seis de septiembre y veintidós de noviembre de dos mil diecisiete; dos y nueve de mayo y veinte de junio de dos mil dieciocho; y doce de mayo de dos mil veintiuno.

[32] Resuelta en la sesión de catorce de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, así como de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

[33] Resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos de las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y de los Ministros González Alcántara Carrancá y Gutiérrez Ortiz Mena.

[34] Resueltas en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos.

[35] Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos.

[36] Resuelta en sesión de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos.

## VIII. EFECTOS

65. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV, V y VI y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[41] esta Primera Sala determina lo siguiente:

66. **Declaratoria de invalidez:** Se declara la invalidez parcial del Decreto 1323, únicamente en la porción normativa del artículo 2o. que se tacha a continuación:

"Artículo 2. La pensión decretada deberá cubrirse al 75 % del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separe

[37] Resuelta en sesión de veintiséis de enero de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, se aparta de los párrafos diecisiete, cincuenta y dos y cincuenta y tres; la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, con el sentido, pero se separa de algunas consideraciones conforme a precedentes

[38] Resuelta en sesión de dos de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos.

[39] Resuelta en sesión de dieciséis de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos.

[40] Resuelta en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintidós por unanimidad de cinco votos.

[41] "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;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

"Artículo 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 invalidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

de sus labores, toda vez que la pensión solicitada encuadra en lo previsto por el artículo 59, inciso f), de la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos, y será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, con cargo a la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, precisado en el anexo 2 del artículo décimo octavo del Decreto Número Mil Ciento Cinco, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al 31 de diciembre de 2021 y las partidas respectivas de los ejercicios subsecuentes." [Énfasis añadido]

67. El resto del decreto es válido porque constituye un derecho a favor de una persona que satisfizo los requisitos legales para tener derecho a la pensión. Por tanto, la violación constitucional no conlleva la invalidez de todo el decreto, sino sólo de la porción normativa que dispone del presupuesto del Poder Judicial.

68. Por otra parte, se vincula al Congreso del Estado de Morelos a lo siguiente:

a. Modificar el artículo 2o. del Decreto 1323 sólo en la porción normativa invalidada, y

b. Hacerse cargo del pago de la pensión con cargo al presupuesto general del Estado, o bien, otorgar los recursos necesarios si considera que otro Poder debe realizarlo.

69. **Fecha a partir de la cual surtirá sus efectos la declaratoria general de invalidez:** Esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos.

## IX. DECISIÓN

70. Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

## RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del artículo 2o. del Decreto 1323, publicado el veinticinco de agosto de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos, para los efectos precisados en el apartado VIII de esta resolución.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia de rubros: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." y aislada: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con las claves P./J. 101/2000 y P. XV/2007 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XII, octubre de 2000, página 32; y XXV, mayo de 2007, página 1534, con números de registro digital: 190976 y 172562, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 15/2021 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de marzo de 2022 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo III, marzo de 2022, página 2439, con número de registro digital: 30441.

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de octubre de 2022 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 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.