



SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



CRÓNICAS

del Pleno y de las Salas

Sinopsis de Asuntos destacados del Tribunal en Pleno

Asunto resuelto en la sesión del lunes 07 de mayo de 2018.

ANÁLISIS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO URBANO DEL ESTADO DE JALISCO.

La información contenida en este documento es de carácter informativo y de divulgación. Las únicas fuentes oficiales son los expedientes, resoluciones y el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*

TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
Asunto resuelto en la sesión del lunes 07 de mayo de 2018

Redacción: Lic. Alma Cisneros Ramírez*

**ANÁLISIS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN
DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO URBANO DEL ESTADO DE JALISCO**

Asunto: Acción de inconstitucionalidad 123/2015

Ministro Ponente: José Fernando Franco González Salas

Secretaria de Estudio y Cuenta: Maura Angélica Sanabria Martínez

Tema: Determinar la validez del Decreto número 25655/LX/15 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de dicha Entidad Federativa, el 5 de noviembre de 2015.

Antecedentes:

En diciembre de 2015, diversos Diputados de la Legislatura del Estado de Jalisco promovieron una acción de inconstitucionalidad mediante la cual solicitaron la invalidez del decreto mencionado, específicamente los artículos 10, fracciones LIV, LV, LVII, LVIII, 47, segundo párrafo, 78, 84, fracción II, 121, último párrafo, 133, 140, fracción II, 177, fracción I, 178, 186, último párrafo, 212, primer párrafo, 212 Bis, 236, 298, fracción II, 356, 400, último párrafo, y Cuarto Transitorio, toda vez que estimaron que invadían la esfera de atribuciones municipales, así como su autonomía y libertad hacendaria, de igual manera, señalaron que se desconocía la naturaleza y efectos del acto administrativo y se violaban los principios de certeza jurídica y acceso irrestricto a la justicia.

Resolución:

En principio, el Tribunal en Pleno determinó sobreseer respecto de los artículos 47, segundo párrafo, 78, Apartado A, párrafo primero, fracción II, inciso d), 84, fracción II, 178, segundo párrafo y 298, fracción II, toda vez la Legislatura del Estado de Jalisco, el 11 de enero de 2018 publicó en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa una nueva reforma a su Código Urbano, en la cual se modificó sustancialmente el contenido de dichos artículos, teniendo como consecuencia la cesación de sus efectos.

Posteriormente, se continuó con el estudio de fondo de los numerales impugnados restantes, en atención a los conceptos de invalidez hechos valer por los accionantes, mismos que declaró infundados bajo los argumentos que a continuación se exponen:

Los promoventes estimaron que los artículos **10, fracción LIV¹ y 121** del Código Urbano para el Estado de Jalisco,² invadían la esfera de atribuciones municipales.

Sobre el primer numeral, se dijo que éste dispone que son atribuciones de los Municipios, conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, la cual se integra por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles, reservando su reglamentación a ese nivel de gobierno,

*Funcionaria adscrita a la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹ **Artículo 10.** Son atribuciones de los Municipios: [...]

LIV. Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles;

² **Artículo 121.** Los planes parciales de desarrollo urbano son los instrumentos para normar las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los programas y planes de desarrollo urbano aplicables al centro de población. Se formularán, aprobarán y aplicarán conforme a las siguientes disposiciones: [...]

Los planes parciales de desarrollo, también deberán ser publicados por medios electrónicos.

de lo cual se desprende que través de dicha previsión no se invade su respectiva esfera de atribuciones.

En relación con la segunda disposición, se indicó que tampoco se invade la esfera de atribuciones competenciales del Municipio, pues la publicación en medios electrónicos de los planes parciales de desarrollo deberá realizarse de manera completaría a aquellas que el Municipio considere convenientes.

Por otra parte, los accionantes esgrimieron que los numerales **186, último párrafo,³ 212 Bis⁴ y Cuarto Transitorio⁵** vulneraban los principios constitucionales que regulan la autonomía municipal.

Los accionantes manifestaron que el primero de ellos, nulificaba las disposiciones municipales en materia de zonificación y construcción, al desconocer la naturaleza supletoria del Reglamento Estatal de Zonificación. Sobre dicho argumento, el Tribunal en Pleno señaló que no se vulnera la autonomía del Municipio, en virtud de que se trata de obras destinadas a la educación, situación que se rige de manera concurrente en los diferentes niveles de gobierno, además de que la aplicación de dicha normatividad estatal se restringirá a los casos en que no exista reglamentación municipal.

En lo tocante al artículo **212 Bis**, se impugnó por vulnerar las facultades municipales en materia de tránsito. Al respecto, el Tribunal en Pleno manifestó que resulta necesario distinguir los conceptos de tránsito y transporte, ya que la prestación del servicio público de transporte corresponde exclusivamente a las entidades federativas, mientras que las atribuciones municipales quedan restringidas a intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros que afecten su ámbito territorial, pero siempre supeditado a la leyes federales y estatales correspondientes.

En lo relativo a la impugnación del artículo Cuarto Transitorio, el Pleno se pronunció sobre la inexistencia de una vulneración a las atribuciones del Municipio, pues la instalación de los ciclopuestos ahí prevista, quedará sujeta a sus posibilidades presupuestales, lo cual implica además aspectos de planeación sobre problemas de movilidad, respecto de los cuales el Municipio conserva la facultad de pormenorización, incluidas las excepciones para definir la utilización de vías públicas.

De igual manera, los diputados accionantes plantearon la inconstitucionalidad de los artículos **10, fracciones LV, LVII, LVIII⁶** del decreto combatido al considerar que violentaban el principio de libertad hacendaria del Municipio.

En ese tenor, el Tribunal en Pleno precisó que entre los elementos que conforman la hacienda municipal se encuentran las participaciones y aportaciones federales, de las cuales únicamente el primer concepto se ubica bajo el supuesto de libertad hacendaria, toda vez que las aportaciones son recursos preetiquetados que no pueden ser reconducidos a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, en este caso el de infraestructura social, ya que tienen el objetivo apoyar el desarrollo estatal y municipal.

³ **Artículo 186.** Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes: [...]

Las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial.

⁴ **Artículo 212 Bis.** En los Centros de Población es responsabilidad de la autoridad estatal encargada de la vialidad y la movilidad, identificar las áreas o puntos conflictivos donde el transporte colectivo de superficie es ineficiente o riesgoso, con la finalidad de realizar acciones urbanísticas de mejoramiento, que den preferencia de paso al transporte colectivo de superficie y transporte escolar.

⁵ **CUARTO.** La instalación de los ciclopuestos en espacios públicos, se realizará con cargo a los ayuntamientos, dentro de sus posibilidades presupuestales.

⁶ **Artículo 10.** Son atribuciones de los Municipios: [...]

LV. Aplicar recursos públicos para el mejoramiento de la vivienda de interés social en régimen de condominio, manteniendo servicios y obras, y realizando reparaciones en áreas y bienes de uso común en casos urgentes, que pongan en peligro la vida o integridad física de los condóminos o poseedores, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal; [...]

LVII. Proporcionar, previo convenio, servicios públicos municipales de seguridad y vigilancia en las áreas de uso común dentro de la unidad de interés social en régimen de condominio, previo acuerdo de la Asamblea General, sin que ello impida que la Asamblea contrate servicios profesionales para estos fines;

LVIII. Considerar durante el último año del ejercicio constitucional del ayuntamiento y según las posibilidades presupuestales del municipio, la partida correspondiente.

Consecuentemente, se dijo que las fracciones impugnadas del artículo 10 del código en comento, no violan el principio alegado, pues son congruentes con las obligaciones que el Municipio debe enfrentar para el desarrollo social, máxime cuando cuentan con la reserva de determinar qué cantidades se aplicarán a cada rubro de conformidad con sus posibilidades presupuestales.

Posteriormente, se analizó el contenido de los artículos **140, fracción II**⁷ y **400, último párrafo** del código de mérito,⁸ en relación con la impugnación realizada por los accionantes en el sentido de que dichos numerales no permiten el acceso irrestricto a la justicia, toda vez que disponen que el Tribunal Administrativo podrá determinar la improcedencia en la aplicación de los programas o planes de desarrollo, siempre y cuando cuenten con una vigencia mayor a 6 años, y respecto de las controversias que se susciten entre la administración estatal y municipal, sobre programas o planes que no tengan una antigüedad mayor a 6 años.

El Tribunal en Pleno declaró infundado este concepto de invalidez, en virtud que los artículos tildados de inconstitucionales no restringen el acceso a la justicia, pues se encuentran en constante revisión, toda vez que deben guardar congruencia con los planes y programas estatales, mismos que son revisables cada 6 años. Aunado a lo anterior, se indicó que un particular que se considere afectado por algún acto de autoridad puede promover un juicio administrativo, o bien un juicio de amparo, a efecto de que el acto se invalide o en su caso, se declare inconstitucional y se sustraiga de su esfera jurídica la aplicación de la disposición que le haya ocasionado un perjuicio.

A efecto de reforzar lo anterior, se recalcó que una cuestión es aquella que se trata de las facultades de revisión de las autoridades encargadas de la formulación y revisión de los mencionados planes, y otra muy distinta, la defensa que puedan tener los particulares frente a los actos de autoridad que se fundamenten en los mismos.

Posteriormente, se analizó el argumento de los accionantes relativo a la supuesta incongruencia existente entre diversas normas que establece el Código Urbano en mención, toda vez que desde la perspectiva de éstos, se vulnera el derecho humano a la certeza jurídica, en específico los artículos 140, fracción II, 186, 236 y 256.

Sobre el artículo **186 del código referido**,⁹ que dispone que tratándose de obras dedicadas al rubro de la educación deberá observarse el Reglamento Estatal de

⁷ **Artículo 140.** El procedimiento para actualizar un programa o plan municipal de desarrollo urbano, se realizará conforme a las siguientes disposiciones: [...]

II. El Tribunal de lo Administrativo solo podrá determinar la improcedencia de la aplicación del programa o plan que tenga una vigencia mayor a seis años.

⁸ **Artículo 400.** El Tribunal de lo Administrativo es competente para decidir en las controversias entre las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal y de las administraciones municipales, respecto a la aplicación de los planes y programas de desarrollo urbano, la zonificación, convenios y demás disposiciones derivadas del presente ordenamiento, para lo cual sus resoluciones deberán sujetarse a las siguientes reglas: [...]

Lo dispuesto en las fracciones anteriores solo procederá cuando se trate de la aplicación de programas y planes de desarrollo urbano que no tengan una antigüedad mayor a seis años desde su creación o última actualización.

⁹ **Artículo 186.** Las obras de edificación mínimas con que deberán contar las áreas de cesión para destinos serán las siguientes:

I. Las realizadas con cargo a quien desarrolle la acción urbanística, que deberán estar habilitadas para su inmediata utilización:

a) Las dedicadas a espacios verdes, abiertos y recreativos, que deberán contar con las obras de jardinería en general, veredas pavimentadas, mobiliario urbano en general, bancas, botes de basura, juegos infantiles, ciclopuertos, instalaciones eléctricas e hidráulicas, y edificación necesarias para su operación, sanitarios, casetas o controles de ingreso, y otras.

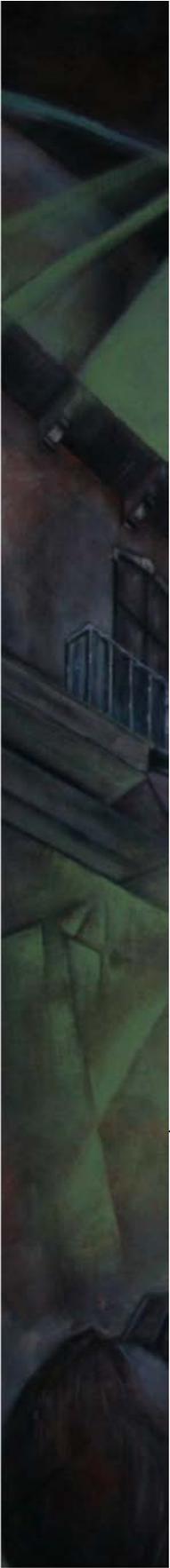
b) Las dedicadas a la organización y administración vecinal y cultural tales como salas de reunión, oficinas de asociaciones de vecinos, casetas de vigilancia, bibliotecas y otras, que deberán contar con las edificaciones e instalaciones propias para esos efectos, a razón de un metro cuadrado de construcción por cada diez habitantes en zonas habitacionales; cien metros cuadrados de construcción por cada hectárea de superficie bruta en zonas comerciales y de servicios y, cincuenta metros cuadrados de construcción por cada hectárea de superficie bruta en zonas industriales.

c) Las de infraestructura, dedicadas a la construcción de obra educativa.

Estas áreas permitirán dispositivos de control o regulación pluvial siempre y cuando no contengan en su superficie estructuras que requieran cimentaciones o aprovechamiento del subsuelo.

II. Las dedicadas al rubro de educación, realizadas de manera concurrente, con cargo al Instituto de la Infraestructura Física Educativa del Estado de Jalisco, a los gobiernos municipal, estatal o federal, así como a quien realice la acción urbanística, de conformidad con los convenios respectivos.

En caso de que la autoridad municipal considere que la edificación que se pretenda realizar deba de ser de mayores dimensiones, costeará la diferencia a cuenta del erario municipal.



Zonificación, a la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y aquellas que regulen el ordenamiento territorial, el Pleno refirió que dicha redacción podría causar confusión, sin embargo, del análisis realizado al reglamento mencionado, se advirtió que en él se establece un capítulo específico denominado “la reglamentación de zonas de equipamiento”, de tal manera que dicha remisión debe entenderse a este capítulo, pues la regulación versa sobre el mismo objeto, por ende, no existe indefinición de las normas aplicables.

Respecto del artículo **236 del ordenamiento controvertido**,¹⁰ los accionantes reclamaron su inconstitucionalidad, pues en su opinión, no señala lo que debe entenderse por “áreas de protección natural”, lo cual deja al particular sin defensa al solicitar la autorización de concesiones.

Partiendo de dicha hipótesis, el Alto Tribunal expresó que dicho concepto deriva de una interpretación sistemática de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que dispone que las áreas naturales protegidas son las zonas del territorio estatal en que los ecosistemas originales que las conforman no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetas al régimen de protección, asimismo se indicó que el propio ordenamiento define qué son los parques estatales o municipales, las formaciones naturales y áreas de protección hidrológica.

Por otra parte, del análisis efectuado al contenido del numeral **356 del mismo código**,¹¹ que permite la institución de un Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal, se determinó que no transgrede el principio de certeza jurídica, ni tampoco invade la capacidad organizativa del Municipio, debido a que funciona como un órgano técnico ciudadano encargado de la supervisión de las obras, sobre el cual el Municipio conserva la atribución para reglamentarlo.

Por otra parte, los promoventes de la acción estimaron existía una contradicción entre los artículos **177, fracción I**,¹² y **178 fracciones II y III del ordenamiento reclamado**,¹³ lo cual violentaba el principio de certeza jurídica, pues no se permite a los particulares o a las autoridades que habrán de aplicar la norma, conocer cuál hipótesis se adecuará a su caso y con ello, se abre una posibilidad de una amplia discrecionalidad de conformidad con el mayor o menor interés de dicha autoridad.

El Alto Tribunal, determinó que no existía la contradicción invocada, toda vez los numerales regulaban hipótesis normativas diferentes, pues mientras el primero establece que procederá la permuta cuando las áreas de cesión no sean útiles para fines públicos, estableciendo como regla que no podrán permutarse las áreas de cesión para vialidades, el segundo, prevé supuestos específicos en los que ello será posible, cuando los predios deban aportarse por acciones, causas y objetivos distintos a los elementos del proyecto de urbanización.

Las obras dedicadas al rubro de la educación deberán observar los lineamientos contenidos en el Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial.

¹⁰ **Artículo 236.** *Las áreas de restricción o de protección natural o civil, no serán generadoras de cesiones para destinos, por lo cual su superficie no se considerará para cuantificar las áreas de cesión que se deban generar cuando se urbanicen los predios donde se localizan.*

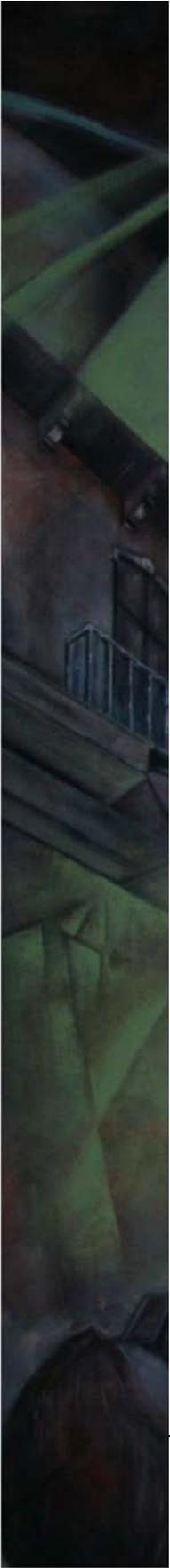
¹¹ **Artículo 356.** *El Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal se sujetará a lo establecido en el Reglamento que al efecto expida el Ayuntamiento.*

¹² **Artículo 177.** *Cuando a juicio de la autoridad municipal, las áreas de cesión a que se refiere este Capítulo no sean útiles para fines públicos éstas podrán permutarse por otros terrenos, sujeto a las siguientes reglas: I. No podrán permutarse áreas de cesión para destinos por vialidades; [...]*

¹³ **Artículo 178.** *Las áreas de cesión para equipamiento y cesiones para vialidad incluyendo la vialidad primaria municipal serán patrimonio municipal con carácter de dominio público, por lo que al término de toda acción urbanística para la expansión o renovación urbana, deberá de consignarse el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable que dichas áreas o bienes tendrán en lo sucesivo.*

Las vialidades primarias contempladas en los planes de desarrollo urbano de centro de población o en los planes parciales de desarrollo urbano que afecten a un predio, serán tomadas a cuenta contra las áreas de cesión para destinos las cuales se especificarán en el proyecto definitivo de urbanización.

Los predios que determine la autoridad a destinar para obras de infraestructura básica y equipamiento urbano, cuando la causa de aportarlas se generen por acciones, causas y objetivos distintos a los elementos del proyecto, serán tomadas a cuenta contra las áreas de cesión para destinos las cuales se especificarán en el proyecto definitivo de urbanización.



Finalmente, los accionantes consideraron que el artículo **212, párrafo primero, fracción IV, del código controvertido**,¹⁴ era inválido ya que el legislador fue omiso en señalar si se trata de una base general o no, lo cual, desde su perspectiva, generaba incertidumbre jurídica al no definir qué debe entenderse por acción urbanística de impacto significativo, lo que permite a la autoridad un amplio margen de discrecionalidad al actuar.

Sobre dicho planteamiento, el Tribunal en Pleno determinó que era infundado, pues la finalidad de la norma es establecer las disposiciones que permitan implementar las medidas para organizar los asentamientos humanos y así como las provisiones, usos y reservas para el ordenamiento territorial. Además, indicó que no se produce incertidumbre jurídica, ya que las cuestiones relativas a la evaluación del impacto ambiental, así como los parámetros sobre los cuales habrá de realizarse, se encuentran desarrolladas en la Ley Federal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente; aunado a lo anterior, se dijo que el término “significativo” es una palabra de entendimiento común.

Consecuentemente, se reconoció la validez tanto del procedimiento legislativo del que derivó el decreto impugnado, como de los numerales 10, fracciones LIV, LV, LVII, LVIII, 121, último párrafo, 140, fracción II, 177, fracción I, 178, párrafo tercero, 186, último párrafo, 212 párrafo primero, fracción IV, 212 Bis, 236, 356, 400, último párrafo y Cuarto Transitorio.

Votación: El asunto se resolvió por unanimidad de 11 votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica

Dirección de Normatividad y Crónicas
16 de Septiembre No. 38, Mezzanine, Col. Centro, C.P. 06000.
Ciudad de México

¹⁴ **Artículo 212.** *Toda acción urbana que requiera infraestructura para su incorporación o liga con la zona urbana, así como aquellas acciones urbanísticas y demás condominios o conjuntos habitacionales que por su naturaleza o la magnitud de sus efectos en el contexto urbano, se prevea que presenten impactos significativos de alcance zonal urbano o regional, deberán contemplar por lo menos: [...]*

IV. Las garantías para asegurar el adecuado funcionamiento, operación o mantenimiento de las redes de infraestructura, hasta en tanto no se dé la municipalización de las obras; y [...]