

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 14 DE OCTUBRE DE DOS MIL OCHO.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

| <b>NÚMERO</b>  | <b>ASUNTO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>IDENTIFICACIÓN,<br/>DEBATE<br/>Y RESOLUCIÓN.<br/>PÁGINAS.</b> |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>66/2005</b> | <p><b>LISTA OFICIAL ORDINARIA TRES DE 2008.</b></p> <p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b><br/>promovida por el Municipio de Tecámac, Estado de México en contra del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa, demandando la invalidez del “Acuerdo por el que se autoriza el conjunto urbano de tipo mixto (habitacional social progresivo, comercial y de servicios) denominado “Rancho La Capilla”, ubicado en el Municipio de Tecámac, Estado de México”, expedido por el Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de México, publicado en la Gaceta del Gobierno estatal el 13 de septiembre de 2005.</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ)</b></p> | <p><b>3 A 79, 80<br/>Y 81</b></p> <p><b>Inclusive.</b></p>       |

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL OCHO.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.  
JUAN N. SILVA MEZA.**

**AUSENTES: SEÑORES MINISTROS:**

**JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.  
MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:15 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión  
Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor ministro presidente, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 105 ordinaria, celebrada ayer.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración de los señores ministros el acta con la que se dio cuenta.

Si no hay observaciones, les consulto su aprobación en votación económica.

**(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**QUEDÓ APROBADA EL ACTA SECRETARIO.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**  
 Sí señor ministro presidente, muchas gracias.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
 NÚMERO 66/2005. PROMOVIDA POR EL  
 MUNICIPIO DE TECÁMAC, ESTADO DE  
 MÉXICO EN CONTRA DEL PODER  
 EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD  
 FEDERATIVA, DEMANDANDO LA  
 INVALIDEZ DEL “ACUERDO POR EL  
 QUE SE AUTORIZA EL CONJUNTO  
 URBANO DE TIPO MIXTO  
 (HABITACIONAL SOCIAL PROGRESIVO,  
 COMERCIAL Y DE SERVICIOS)  
 DENOMINADO “RANCHO LA CAPILLA”,  
 UBICADO EN EL MUNICIPIO DE  
 TECÁMAC, ESTADO DE MÉXICO”,  
 EXPEDIDO POR EL SECRETARIO DE  
 DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA  
 DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE  
 MÉXICO, PUBLICADO EN LA GACETA  
 DEL GOBIERNO ESTATAL EL TRECE DE  
 SEPTIEMBRE DE DOS MIL CINCO.**

La ponencia es del señor ministro Sergio Valls Hernández y en ella se propone:

**PRIMERO.- ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE  
 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO.- SE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD  
 DEL ACUERDO POR EL QUE SE AUTORIZA EL CONJUNTO  
 URBANO DE TIPO MIXTO (HABITACIONAL SOCIAL  
 PROGRESIVO, COMERCIAL Y DE SERVICIOS)  
 DENOMINADO “RANCHO LA CAPILLA”, UBICADO EN EL  
 MUNICIPIO DE TECÁMAC, ESTADO DE MÉXICO,  
 PUBLICADO EN LA GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO  
 EL TRECE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL CINCO.**

**TERCERO.- LA DECLARACIÓN DE  
 INCONSTITUCIONALIDAD SURTIRÁ EFECTOS EN**

**TÉRMINOS DEL ÚLTIMO CONSIDERANDO DE ESTA RESOLUCIÓN.**

**CUARTO.- PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “ . . . ”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente.

Esta Controversia Constitucional 66/2005, fue promovida por el Municipio de Tecámac, Estado de México, se empezó a discutir en sesión de diecisiete de abril de este año, en la que se acordó su aplazamiento con objeto de recabar determinada información que el Pleno consideró conveniente y una vez satisfecho esto, se estimó procedente por el ministro instructor, su servidor, listarlo nuevamente para analizarse por este Tribunal Pleno.

Está listada en los mismos términos esencialmente planteados, me gustaría solamente hacer algunas observaciones.

Respecto de las sugerencias planteadas por la señora ministra Luna Ramos en aquella sesión del diecisiete de abril que reformulan los argumentos expuestos previamente por el señor ministro Gudiño Pelayo, relativos a la oportunidad de la demanda en el sentido de precisar que el diecinueve de septiembre de dos mil cinco, surtió efectos la notificación del Acuerdo de trece de septiembre anterior, impugnado en la presente Controversia y aclarar para efectos del cómputo del

plazo, que el doce de octubre de dos mil cinco, fue declarado inhábil por acuerdo del Tribunal Pleno; manifiesto compartir tales sugerencias, por lo que se incorporarán en el engrose. En segundo lugar, respecto de las observaciones formulada en cuanto al fondo del asunto por varios de los señores ministros, es preciso tener en cuenta la materia de la litis en la presente Controversia Constitucional, la que consiste en determinar si el Acuerdo por el que se autoriza el conjunto urbano de tipo mixto (habitacional social progresivo, comercial y de servicios) denominado “Rancho La Capilla”, si esto vulnera o no el artículo 115, fracciones I, II, III inciso a) y V, inciso d) de la Constitución Federal, para lo cual resulta necesario referir de manera muy breve, los conceptos de invalidez planteados por el promovente que se transcriben en el Resultando Tercero del proyecto.

La autorización de conjuntos urbanos, cualquiera que sea su naturaleza, se integra con una serie de autorizaciones, licencias y dictámenes emitidos por dependencias y organismos auxiliares de la administración pública federal, estatal y municipal; por lo que hace a los municipios, éstos deben expedir la licencia de uso de suelo, así como la factibilidad de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, entre otros, de conformidad con los artículos 115, fracciones III, inciso A) y 5º constitucional y el 5.43, el artículo 5.43 del Código Administrativo del Estado de México.

En términos de la fracción I del 115, la competencia que se otorga al gobierno municipal se ejerce de manera exclusiva por el Ayuntamiento, el que al efecto está facultado para aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y demás

disposiciones administrativas de observancia general, dentro de su respectiva jurisdicción, todas ellas que organicen la administración pública municipal y regulen las materias de procedimientos, funciones y servicios públicos que le son encargados entre los que se cuentan aquellos mencionados en el párrafo que antecede, artículo 55 y 6.2 del mando Municipal y de Buen Gobierno del Municipio de Tecámac.

Por tanto, al no contar con las autorizaciones municipales respectivas, dada la falta de participación y consentimiento del Municipio afectado, es inconstitucional el Acuerdo impugnado al vulnerar el ámbito constitucional de competencia municipal, en virtud de que la autorización que en el mismo se contiene, carece de elementos necesarios, elementos que debieron ser determinados en su oportunidad por la autoridad municipal correspondiente, al carecer de estos elementos necesarios, no puede surtir efectos jurídicos.

Las acciones de planeación, programación, ejecución, supervisión, administración, control, seguimiento y evaluación relativas al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población, deben realizarse por las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, de manera coordinada y concurrente entre las que se encuentra el Municipio, tal como establecen los artículos 5.5 y 5.6 del Código Administrativo del Estado.

Entre las atribuciones con que cuenta el Municipio en esta materia, se encuentra la de emitir dictámenes, incluyéndose aquellos relacionados con la factibilidad de dotación de servicios públicos, tales como agua potable, drenaje,

alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y también autorizaciones de su competencia, tales como la certificación de clave catastral, la constancia de alineamiento y número oficial a que hacen referencia los numerales 5.43 antes citado, 45, inciso F) y 52 fracción VII del Reglamento del Libro V del Código Administrativo del Estado, en relación con asuntos de su circunscripción territorial los que deben ser agregados a la autorización del conjunto urbano que en su momento se expida, artículo 5.10 fracción XV y XVI del Código Administrativo del Estado de México.

De las constancias que obran en el expediente formado con motivo de la solicitud planteada, no se advierte la existencia de tales documentos, por el contrario, se ofrecen como prueba diversos oficios en los que consta no haberse expedido constancia alguna por parte del Municipio e inclusive, haberse negado el dictamen de factibilidad de servicios de agua potable y drenaje, el que no obstante fue expedido por la Comisión de Agua del Estado de México, lo que evidencia una clara invasión a la esfera de competencia municipal y por consiguiente la inconstitucionalidad del Acuerdo impugnado.

La Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, es un órgano técnico de coordinación interinstitucional integrado por representantes de diversas dependencias y organismos estatales, así como por delegados operadores de servicios de agua potable y drenaje, encargados de desarrollo urbano y catastro de los diferentes municipios cuando se tratan asuntos que comprometen su ámbito territorial de competencia.



Ya en funciones, la Comisión debe integrar los dictámenes de factibilidad y de impacto regional, los cuales se conforman con las autorizaciones, licencias y dictámenes de las instancias gubernamentales participantes

Por ende, aun cuando en la última parte de los considerandos del Acuerdo que se combate, se señala que la autorización para la construcción del conjunto urbano se expide por tratarse de un asunto de interés, tanto para el gobierno del Estado, como para el Ayuntamiento de Tecámac, resulta claro que dicha autorización no cuenta con los elementos necesarios para considerarse plenamente válida, al no quedar debidamente integrada con los dictámenes y autorizaciones municipales correspondientes.

El Municipio actor se duele de que el acuerdo impugnado haya sido admitido sin que el expediente formado con motivo de la solicitud de autorización para la construcción del conjunto urbano referido, se hubiese integrado con las autorizaciones, licencias y permisos que correspondía a éste expedir, pues conforme a la Ley de la materia, a dicha autorización deben agregarse las constancias que las autoridades de los distintos órdenes de gobierno emitan, en ejercicio de sus respectivas atribuciones y competencias.

Como se advierte, no se está combatiendo el Acuerdo impugnado, por estimar que la autorización del conjunto urbano es en cuestión, sea una facultad exclusiva que constitucional y legalmente corresponde al Municipio, ni que la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, sea una autoridad intermedia entre el Estado y el Municipio, ni tampoco el ordenamiento que

regula el procedimiento de autorización de conjuntos urbanos a que tanto el Municipio, como las demás autoridades y niveles de gobierno deben sujetarse.

En este sentido y contrario a lo señalado por varios de los señores ministros que se manifestaron aquel diecisiete de abril, en contra de las consideraciones en que se basa el proyecto para declarar la inconstitucionalidad del Acuerdo impugnado, manifiesto lo siguiente: No es que la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, no haya tenido oportunidad de integrar el dictamen de factibilidad de servicios de agua potable y de drenaje y la licencia de uso de suelo que correspondía expedir al Municipio; y que por ello se produzca la nulidad del Acuerdo de autorización del conjunto urbano, como lo señalara el señor ministro Cossío Díaz.

Primero.- Sí tuvo -la Comisión-, la oportunidad de integrarlos; pero no dio oportunidad al Municipio para que los expidiera, no le permitió que interviniera en el procedimiento de autorización del conjunto, en la proporción que le correspondía.

Segundo.- No por ello se produce la nulidad del acuerdo de autorización; de hecho, en el Considerando relativo a los efectos, se prevé, no la invalidez que conllevaría a la nulidad del Acuerdo impugnado, sino la inconstitucionalidad, pues desde una perspectiva, una sentencia que declarase la invalidez, traería consigo mayores perjuicios, sobre todo, por afectación a derechos adquiridos por terceros.

Que se cuestione que la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano sea una autoridad intermedia, es algo que surge como inquietud del señor ministro Cossío, con motivo de lo resuelto

en una diversa controversia constitucional; sin embargo, este aspecto no es motivo de impugnación en el caso que nos ocupa; de hecho, de la lectura integral de la demanda se desprende claramente que el Municipio de Tecámac reconoce la atribución de la citada Comisión para integrar el expediente formado con motivo del procedimiento de autorización del conjunto urbano; de lo que se queja el Municipio de Tecámac, es que no se le haya dado la intervención debida en el referido procedimiento de autorización.

Es cierto que el artículo 73, fracción XXIX, inciso C), de la Constitución Federal, otorga al Congreso de la Unión, 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 respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, es cierto, como así lo afirmó el señor ministro Cossío. También lo es que, al efecto, se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo artículo 9, en su fracción IX, prevé que corresponderá a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, 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, lo que reproduce de algún modo el contenido de la fracción V del 115 constitucional.

Cabe mencionar a este respecto, que tanto los dispositivos de la Ley General de Asentamientos Humanos como los de la Ley

de Aguas del Estado de México, aplicables al presente asunto, serán incluidos en el engrose tal como fue sugerido por algunos de los señores ministros, Luna Ramos, Sánchez Cordero y Cossío Díaz.

Sin embargo, se confunde la autorización a que se refiere el artículo 9, fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos: uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, que en efecto, corresponde expedir a los Municipios, con la autorización de un conjunto urbano que por su propia definición comprende muchas cosas más y, por lo mismo, requiere la participación de todos los niveles de gobierno involucrados.

En efecto, de la lectura del propio Código Administrativo del Estado de México, se advierte que el conjunto urbano es una modalidad en la ejecución del desarrollo urbano, que tiene por objeto estructurar, ordenar o reordenar como una unidad espacial integral, el trazo de la infraestructura vial, la división del suelo, la zonificación y normas de usos y destinos del suelo; la ubicación de edificios y la imagen urbana de un sector territorial, de un centro de población o de una región.

Específicamente el conjunto urbano de tipo habitacional, social, progresivo, tiene por objeto permitir a las familias de las clases económicas más desvalidas, el acceso al suelo y la posibilidad de ejercer su derecho constitucional a una vivienda digna y decorosa; así pues, aun cuando como se ha señalado, tal aspecto no está controvertido, dadas las inquietudes expuestas en la citada sesión de abril, se aclara que en términos de la legislación aplicable al Municipio de Tecámac no le

corresponde expedir la autorización del conjunto urbano, sino la autorización de uso de suelo, de construcción, de fraccionamientos, de subdivisiones, de fusiones, de relotificaciones y de condominios.

Es por ello que el problema no puede verse, como se propuso en aquella sesión, como si la facultad de autorizar el conjunto urbano de referencia correspondiera exclusivamente al Municipio de Tecámac, pues además de que, se insiste, de ello no se está doliendo el actor; además, como se ha explicado, estamos confundiendo el ejercicio de una facultad que compete sólo a los Municipios con una diversa, en la que deben participar los tres niveles de gobierno involucrados, dada la totalidad de los aspectos que comprende un conjunto urbano. Aún más, existe un reconocimiento implícito por parte del propio Municipio de Tecámac, en el sentido de que la autorización del referido conjunto no le corresponde a él en exclusiva, y de que la violación a la esfera competencial que aduce se endereza, más bien, contra el hecho de que no le hayan permitido participar en el procedimiento de autorización del conjunto, a efecto de que expidiera las autorizaciones, licencias y permisos que le correspondían, entre ellas, desde luego, el dictamen de factibilidad y la licencia de uso de suelo.

En este sentido, debe mencionarse que el órgano facultado para autorizar conjuntos urbanos no es ni el Municipio ni la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano, sino la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado, a través de la Dirección Técnica de Autorizaciones, dependiente de su Dirección General de Administración Urbana, de conformidad con los artículos 31, fracción XIII, de la ley Orgánica de la

Administración Pública del Estado de México, y 6, fracción XVI, del Reglamento Interior de la referida Secretaría.

En el Estado de México, el Municipio en cuyo territorio pretende construirse un conjunto urbano, debe ser llamado por la Comisión a fin de que se le involucre en el procedimiento de autorización, sea convocado a las reuniones que se celebran con objeto de discutir el asunto, sea oída su opinión, se recaben los documentos que a éste corresponda expedir en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y se considere su punto de vista al momento de proveer respecto de la solicitud de autorización del conjunto.

En suma, ni la Constitución Federal, ni la Ley General de Asentamientos Humanos, ni ninguna otra disposición, facultan en exclusiva a los Municipios para expedir autorizaciones de conjuntos urbanos, sino simplemente para expedir autorizaciones, licencias y permisos de uso de suelo, construcciones, fraccionamientos, etcétera, razón por la cual se considera debe sostenerse el proyecto en sus términos, sin que debamos abordar la cuestión planteada desde otra perspectiva, pues con ello se desvirtuaría la litis efectivamente planteada, máxime que como ya ha establecido este Honorable Pleno, la suplencia de la queja no llega al extremo de construir argumentos de invalidez, respecto de los cuales la parte demandada no tuvo oportunidad de defenderse, pues se trata de un juicio de litis cerrada, tal como se desprende de los razonamientos contenidos en el Considerando Séptimo de la Controversia Constitucional 12/2001.

El procedimiento de autorización de conjuntos urbanos pues, no corresponde únicamente al Municipio como señaló alguno de los señores ministros, en la sesión del diecisiete de abril; por el contrario, como se ha expuesto la formación del expediente con el que inicia, se inicia el procedimiento de autorización de un conjunto urbano, la lleva a cabo un Órgano de Coordinación Interinstitucional, con objeto de que concurran los distintos niveles de gobierno involucrados y expresen su opinión respecto del complejo que pretenda construirse.

Es necesario también aclarar, que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, no se traducen en la reposición del procedimiento de autorización del conjunto, con objeto de que se cumplimenten ciertos aspectos como se consideró en su momento por alguno de los señores ministros, los efectos consisten desde mi punto de vista más bien, en que en adelante se de oportunidad al Municipio de participar en la proporción que le corresponde en la construcción del conjunto, de modo que se subsanen de alguna manera las irregularidades cometidas durante el procedimiento de autorización, el cual no puede reponerse, como consecuencia de los avances en el desarrollo de las obras más de un 80% y de los derechos adquiridos por terceros.

Por otro lado, por otro lado contrario a lo señalado en aquella sesión, no es que al Municipio no se la haya dado oportunidad de participar dentro de todo el proceso.

Como se señala en el proyecto, el Municipio participó en el procedimiento de autorización para la construcción del conjunto, más no en la proporción debida, pues el hecho de que

la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado, hubiese solicitado la opinión del Ayuntamiento, respecto de la construcción del conjunto, invitándole a efectuar una visita al predio donde se pretendía construir dicho complejo, resulta insuficiente para considerarse como solicitud de concurrencia del Municipio afectado, si se tiene en cuenta que se dejaron de lado las observaciones hechas respecto de la dificultad para determinar las dimensiones exactas del predio, así como respecto del registro de treinta y dos claves catastrales diferentes, divididas en fracciones del mismo inmueble, aunado a que posteriormente no volvió a producirse ningún otro acercamiento entre funcionarios del gobierno del Estado y autoridades municipales, y respecto de su obligación de acudir ante la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, esta es una obligación que deriva de la Ley, del artículo 5.10, fracción XV, del Código Administrativo del Estado, y que por lo mismo, no puede ser violentada por el Municipio máxime que, se insiste, el Municipio en ningún momento cuestionó la constitucionalidad del referido Código ni mucho menos la del procedimiento de autorización o la competencia de la Comisión.

Como he tratado de explicar, la autorización de un conjunto urbano, comprende aspectos que corresponden a distintos niveles de gobierno, de ahí la creación de esta Comisión Estatal, cuyo objeto es precisamente integrar el expediente formado con motivo del procedimiento de autorización del conjunto con las autorizaciones, licencias y permisos que corresponde expedir a cada nivel de gobierno, esto es, la Comisión Estatal no impide que cada uno de ellos expida, por su cuenta y de acuerdo a lo que consideren conveniente la documentación que en relación con determinado complejo



urbano les corresponda, de conformidad con las atribuciones constitucionales y legales que se les confieren; la Comisión, simplemente les solicita remitan la referida documentación a efecto de que una vez recabados todos los elementos favorables o no a la construcción del conjunto, pueda la Secretaría dictaminar sobre la procedencia en la emisión del Acuerdo de autorización respectivo.

En otro orden de ideas, en relación con la solicitud del Tribunal Pleno, en el sentido de que se recabara mayor información en torno a la fecha en que el Municipio de Tecámac, en atención al régimen transitorio de la reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve al artículo 15 constitucional, solicitó del gobierno del Estado de México, la transferencia de las funciones y servicios que derivado de dicha reforma eran ya de su competencia, debe señalarse que de las constancias que se requirieron con motivo de la solicitud de este Honorable Pleno y que obran en autos, se advierte que mediante oficio PM020/2004, de veintiséis de febrero de dos mil cuatro, el Municipio actor solicitó del gobierno del Estado, la transferencia en las funciones y servicios en materia de planeación del desarrollo urbano y autorización del uso de suelo, por considerar que ya contaba con la capacidad técnica y el personal necesario para ejercer las atribuciones que en este sentido le conferían diversas disposiciones del Código Administrativo Estatal; lo anterior, en virtud de que previamente se había acordado en sesión extraordinaria de Cabildo de primero de octubre de dos mil tres, atender la facultad para expedir licencias de uso de suelo, densidad e intensidad, altura máxima de edificaciones y cédulas informativas de zonificación, que serían adjudicadas a la Dirección de Obra Pública,

Desarrollo Urbano y Planeación a través de la Jefatura de Uso de Suelo.

De esta forma, aun cuando el gobierno del Estado de México, en su oficio número 224A00000/090/2008 de dieciocho de abril de este año, por el que remite información en relación con el requerimiento que le fuera formulado por el ministro instructor, a instancias del Tribunal Pleno, manifieste que sin embargo a la fecha, —es lo que nos manifestó el gobierno— “a la fecha, la actual administración municipal no ha dado continuidad al proceso para realizar la transferencia de funciones y servicios lo que ha imposibilitado que se lleve a cabo dentro del término de noventa días, a que hace mención el artículo Octavo Transitorio de la reforma al 115 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve”, hasta ahí la cita, de aquí se considera, debe confirmarse lo señalado en el proyecto a propósito de la expedición de la licencia de uso de suelo, en el sentido de que de la fecha de la mencionada reforma a la fecha de expedición de la licencia respectiva, seis de octubre de dos mil cuatro, transcurrió tiempo suficiente para que el Municipio actor previa aprobación de su Ayuntamiento, asumiera las funciones y servicios que por disposición constitucional le habían sido encomendados. A este respecto, resulta conveniente señalar que al dar vista al Municipio actor, con el oficio y anexos presentados por la autoridad demandada, éste únicamente se manifestó respecto de uno de los documentos que se adjuntaron, el oficio de quince de agosto de dos mil seis suscrito por el Síndico Procurador del Ayuntamiento, en el que menciona que la controversia constitucional que nos ocupa, no representa ya interés de su parte, cuestionando su autenticidad,

y aclarando que el Municipio de Tecámac no ha consentido el acto impugnado y no se ha desistido de la acción intentada.

En consecuencia, y rogándoles una disculpa por haber abusado de su tiempo, **sostengo el proyecto en sus términos, tal como ha sido sometido a la consideración de este Honorable Pleno.**

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Recuerdo a los señores ministros, que estaba superada toda la parte de competencia, oportunidad, legitimación, causas de sobreseimiento y que en la discusión del fondo del asunto, en la sesión de 17 de abril, que recuerda el señor ministro Valls, se alcanzaron algunas conclusiones que ahora él comenta en su escrito de presentación.

Tiene la palabra el ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** ¡Bien!

Entonces, tocaremos el fondo del asunto. Comparto el sentido del proyecto, pero no el tratamiento ni los efectos propuestos; no comparto el estudio que se propone, pues en él se afirma que el órgano facultado para autorizar conjuntos urbanos, es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado; en tanto, que al Municipio únicamente le corresponde intervenir en el procedimiento de autorización, mediante la expedición de: autorizaciones, licencias y permisos de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios.

Por el contrario, coincido con la postura señalada por algunos de los señores ministros que participaron en la discusión que previamente se había dado sobre este asunto. Para el análisis del Acuerdo impugnado, pienso que debemos atender en primer lugar, a la Constitución Federal, tanto por lo que concierne al artículo 115, como con lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX–C, de la Norma fundamental; y, en segundo, a la Ley General de Asentamientos Humanos, que es la Ley Marco en esa materia. El artículo 115 constitucional, regula en su fracción V, facultades municipales que se inscriben en esquemas de concurrencia o coordinación; así, conforme a esta fracción corresponde al Municipio planear el desarrollo urbano municipal y administrar su zonificación; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales y otorgar licencias y permisos para las construcciones. Estas facultades se inscriben dentro de la materia de asentamientos humanos, la cual es concurrente por disposición constitucional, por lo que es necesario atender al contenido de la Ley General.

De conformidad con el artículo 9 de la Ley General de Asentamientos Humanos, "Corresponde al Municipio..., (cito): "...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 reservar usos y destinos de áreas y precios", (hasta aquí la cita).

En este contexto contrario a lo que se afirma en el proyecto, el Municipio no debía sólo intervenir sino que, por ser una competencia exclusivamente municipal, es quien debía dar la

autorización del conjunto urbano, y al no haber sido así, el procedimiento entero es inconstitucional de origen.

En la nota repartida el treinta de abril pasado, por el señor ministro Don Sergio Valls, se señala: -cito, foja dos, cito- “Ni la Constitución federal, -dice Don Sergio Valls- ni la Ley General de Asentamientos Humanos, ni ninguna otra disposición, facultan en exclusiva a los municipios, para expedir autorizaciones de conjuntos urbanos, sino simplemente para expedir autorizaciones, licencias y permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios”. –Viene en la foja dos-

Con todo respeto, con mucho respeto, considero que el aserto anterior es inexacto, con base en la concurrencia de las facultades establecidas en la Ley General de ese nombre. Pues si bien es cierto que el artículo 8, fracción I, de la propia Ley, establece que las entidades federativas tienen atribuciones para: -cito- “Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, y de desarrollo de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

-fin de la cita- Es claro que esta facultad debe desarrollarse dentro de reparto de competencias, realizado en la Ley General, la cual no puede vaciarse de contenido, mediante la emisión de normas, que aumenten las competencias a los Estados, en desdoro de aquéllas expresamente concedidas a los municipios en la propia Ley. Por tanto, si de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, de manera genérica, corresponde al Municipio, todo lo relativo a las autorizaciones,

licencias o permisos, referidas al uso de suelo, las excepciones deben derivar de la Constitución o de la propia Ley. La citada Ley marco, no hace referencia al término “conjunto urbano”. Sin embargo, refiere el término “centros de población”, cuya autorización corresponde a las entidades federativas, en términos del artículo 8 de la Ley. Sin embargo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 –cito- “La fundación de centros de población, requiere decreto expedido por la Legislatura”. - fin de la cita- Por lo que aun cuando se considerara que los conjuntos urbanos pudieran encuadrarse en ese supuesto, el Acuerdo impugnado sería inconstitucional, por provenir de autoridad incompetente, en tanto que la autorización no fue otorgada por el Congreso local, sino por una Secretaría.

De acuerdo con lo expuesto, la emisión del Acuerdo impugnado, es contrario a la Constitución federal, porque el procedimiento de autorización del conjunto “Rancho La Capilla”, es facultad exclusiva del Municipio, y no una facultad coincidente con la del Estado, como se considera en el proyecto.

En conclusión, no se trata de una violación menor, por privar una actuación en un sistema de coordinación, por no haber recabado el parecer del Municipio, sino una violación constitucional grave, por suplantar una facultad exclusiva del Municipio.

En cuanto al aspecto de la transferencia de la función, me parece que no es necesario que se haya dado de manera formal por parte del Estado, y que tal aspecto se encuentra más que zanjado con la solicitud realizada por el Municipio el veintiséis de febrero de dos mil cuatro, foja 16 de la nota

repartida. Además, cabe tener en cuenta que la reforma al artículo 73 constitucional, en el que se establece la concurrencia de la Federación, Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos es de mil novecientos setenta y seis, muy anterior a la reforma de mil novecientos ochenta y tres del artículo 115, y que la Ley Marco es de mil novecientos noventa y tres; por lo que los Estados se encontraban obligados desde mucho tiempo antes a hacer lo necesario para facilitar a los Municipios el ejercicio de su atribución en la materia.

En relación con el argumento de que en los conceptos de invalidez únicamente se aduce la falta de participación del Municipio en el procedimiento de autorización del conjunto urbano, y que por ello no es factible analizar ningún otro aspecto; estimo que no es congruente con la actuación de este Tribunal, ni con lo dispuesto por la Ley Reglamentaria de la Materia, que en su artículo 40 prevé la suplencia de la demanda.

Por tanto, el que no se haya hecho valer en forma expresa la invasión argumentando que se trataba de una atribución exclusiva del Municipio no constituye una limitación para analizar aquel aspecto, pues existe una clara causa de pedir, ya que lo que se hace valer es la vulneración a las competencias del Municipio, por lo que debe determinarse cuál es, efectivamente la atribución competencial de cada uno de los entes involucrados, lo cual no puede considerarse como una introducción de una cuestión novedosa en el juicio.

Tampoco coincido con la fijación de los efectos propuestos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Tendría la bondad el señor ministro de reservar este tema...?

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Sí señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ...para un momento posterior de la discusión. Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Dejamos los efectos para un apartado posterior por favor, señor ministro.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Sí, de acuerdo, ya hay varias cosas que comentar al respecto. Pienso que el asunto como lo demuestra el documento que nos acaba de leer el señor ministro Góngora Pimentel, es peliagudo.

¿Qué es lo que pasa? Existe una Ley estatal sobre la materia, es el Código Administrativo del Estado de México que tiene, según mi parecer y según el parecer del ministro Góngora, varios vicios de inconstitucionalidad, los cuales a mí me resultan bastante evidentes; por ejemplo, si leemos la fracción VI, del artículo 115 constitucional, nos dice: “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”.

La Ley que yo acabo de mencionar, sin que sea el caso, permite estas injerencias y determina un organismo que se dice en el proyecto: no es organismo intermedio, lo cual parece ser justo. Pero qué es lo que pasa, que el Municipio actor, no se queja de ninguna de esas inconstitucionalidades, él dice en todos los procedimientos que culminaron en la concesión de los permisos, licencias o autorizaciones: me excluyeron, y eso es lo que me agravia, el que me hayan excluido. Y, aquí yo digo lo siguiente, bueno, por más certero que pueda ser el documento que elaboró el señor ministro Góngora Pimentel, hay algo a lo que yo le tengo muchas reservas: que se invoque como varita mágica la causa de pedir, y se diga: es clara la causa de pedir. No, yo diría en este caso: brilla por su ausencia la causa de pedir, la causa de pedir es: no me dieron injerencia en esos procedimientos. Este es el punto, entonces, qué debe de hacer la Suprema Corte, decir: voy a suplir a como dé lugar quiera o no el Municipio que promueve la controversia constitucional. Yo lo veo francamente muy cuesta arriba, por eso, yo estoy con el proyecto como se propone en estos temas, dejando a salvo desde luego, los efectos de los que luego hablaré.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguien más de las señoras o señores ministros? Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Es que me parece que hay varias cuestiones aquí. Si uno ve cuáles son los actos que se están reclamando, efectivamente es el decreto, nadie está haciendo una impugnación de Ley,

pero en el mismo proyecto el señor ministro Valls, a partir de la página 4, en el Tercer Resultando, se transcriben cuáles son los conceptos de invalidez que hace promover el Municipio actor, y leo las partes correspondientes, me voy saltando, pero están de las páginas 4 a 10, no las voy a leer completas por supuesto, dice: que el Acuerdo que se impugna es contrario a lo establecido en los artículos 115, fracciones I, II, III y V, que es a la que acaba de hacer alusión el señor ministro Aguirre, por, y aquí empieza la transcripción: haberse emitido sin la anuencia del Ayuntamiento, en razón de lo siguiente: la autorización de un conjunto en el Estado de México, cualquiera que sea su naturaleza, requiere de diversas autorizaciones y permisos, entre los cuales se encuentran aquellos que son facultad de los ayuntamientos, y que se derivan de lo establecido por la Constitución, tal es el caso de su competencia en materia de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, así también de la vigilancia de utilización del suelo de su territorio, competencia que fue rebasada por el acto de autoridad que se combate, pues el mismo fue emitido sin las autorizaciones municipales correspondientes, y de la opinión del Ayuntamiento, por lo que se está ante una franca violación de las competencias municipales, establecidas en nuestra Carta Magna.

En la página seis, más o menos a la mitad, dice: Lo anterior es así en razón de que la intervención que debía tener el Municipio en la autorización del conjunto urbano referido, tiene su fundamento primario en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene claramente las atribuciones que son materia exclusivas de los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y gobierno, entre otros ordenamientos con

el objeto de organizar las materias, funciones, procedimientos y servicios públicos de su competencia, competencia ésta que abarca la facultad en materia de agua potable, alcantarillado, drenaje y tratamiento de aguas residuales, así como también lo relativo a la autorización, control y vigilancia, la autorización del suelo, conceptos que son de suma importancia en la autorización de cualquier conjunto, y que para el caso que nos ocupa están delimitadas por el Bando de Policía del Municipio de Tecámac, artículos tales.

Me salto una parte, y sigo leyendo: En consecuencia de lo anterior, es que resulta ilegal el Acuerdo que se impugna ante este máximo Tribunal, ya que el mismo vulnera la esfera de competencia que la Carta Magna otorga al orden de gobierno municipal, pues autoriza un conjunto urbano dentro del Municipio de Tecámac, invadiendo facultades que son exclusiva de los Ayuntamientos, y que siguiendo el principio de supremacía constitucional, deben prevalecer sobre cualquier ordenamiento de diferente jerarquía. Y, después da algunas tesis jurisprudenciales.

En la página nueve, al final dice: En esta tesitura, es que consideramos que conforme a la interpretación integral, y de acuerdo a la teleología, el 115, en nuestra Carta Magna, la facultad de prestar los servicios públicos en específico el servicio de suministro de agua potable, alcantarillado, drenaje, corresponde exclusivamente al Ayuntamiento; en consecuencia, al ser la factibilidad de servicios de agua potable y drenaje, un requisito indispensable para la autorización de cualquier conjunto urbano, así como también la certificación de clave catastral y el alineamiento, y número oficial, y toda vez

que la autorización que se recurre, carece de tales elementos, que debieron ser emitidos por la autoridad municipal, concluimos que la invasión competencial se ha dado, y se declare su invalidez.

Es cierto lo que decía el ministro Aguirre, hay una parte muy importante de los conceptos de invalidez que a mi juicio están atacando la falta de participación del Ayuntamiento de Tecámac en el proceso que se hace ante este órgano que posiblemente pudiera ser intermedio pero como no está señalado, desde la sesión pasada dije que no me iba a referir a él; sin embargo, también me parece que hay partes en las cuales lo que se está solicitando, esta específicamente que corre de las páginas 7 a 8, una determinación de incompetencia del órgano estatal en el cual participan diversos órganos porque se considera que esas atribuciones son exclusivas de los ayuntamientos y que siguiendo el principio de supremacía constitucional, deben prevalecer sobre cualquier ordenamiento de diferente jerarquía, a mí me parece que aquí hay un argumento, me parece también muy sensato lo que acaba de decir el señor ministro Aguirre, es muy complicado que nosotros por causa de pedir, estemos realmente determinando esta situación y también es cierto y nos lo ha recordado en varias sesiones, la ministra Luna Ramos, que la suplencia no puede llegar a la condición de incorporar actos reclamados, la suplencia no da para eso, es suplencia de agravios o conceptos; si pongo todos estos elementos juntos, a mí lo que me parece es sin poder entrar a analizar la constitucionalidad del artículo 5.11, lo que en realidad estamos teniendo es que el Municipio actor efectivamente, efectivamente está planteando la incompetencia del órgano estatal o más bien, está planteando dos cosas.

Primero.- El que no se le haya dado la posibilidad de participar en esos órganos, pero:

Segundo.- Está planteando la incompetencia de este mismo órgano por considerar que las facultades que tiene frente a sí son facultades exclusivas, esto yo sí lo derivo aquí de una cuestión efectivamente planteada; en este sentido creo que el abordaje es distinto, no sólo es señalar el efecto para el caso de decir: bueno, pues se debió haber otorgado esta posibilidad de generar ciertos estudios de factibilidad, creo que la condición es sumamente importante porque si lo que se está determinando, y yo encuentro que hay causa de pedir, páginas 7 y 8, como cuestión efectivamente planteada es una incompetencia del órgano, el efecto tiene que ser distinto, ya después me pronunciaré también sobre el tema de los efectos siguiendo este determinante, no es sólo denle audiencia, pídanle los permisos que debía haber emitido, sino es: ese órgano y ¡ajo! no hay pronunciamiento de constitucionalidad del 5.11, ese órgano es incompetente porque esas atribuciones son exclusivamente mías, en ese sentido como lo señaló el ministro Valls hace un rato y lo recordaba, yo sigo estando en contra del proyecto, me parece que el planteamiento claro que está haciendo el Municipio actor, es por la incompetencia del órgano y no sólo por la participación en los...

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Alguien más de los señores ministros? Señores ministros, creo que el punto de toque estriba en dos cuestiones medulares, hay causa de pedir en cuanto a la incompetencia de la autoridad estatal para la autorización de este conjunto urbano de que se trata, don Sergio Aguirre dice: no hay causa de pedir, el señor ministro

Góngora Pimentel dice: sí hay y el señor ministro José Ramón Cossío, acudiendo directamente a la lectura de las páginas 7 y 8, encuentra claras expresiones del Municipio en el sentido de que la autoridad invade su esfera de competencia al ejercer cosas que son del exclusivo resorte municipal, de la exclusiva competencia, este tema es fundamental porque si bien hay coincidencia, en la conclusión de inconstitucionalidad, una razón es: esto es inconstitucionalidad porque no se permitió la participación del Municipio, es muy distinto llegar a esta conclusión por incompetencia de la autoridad que emitió el decreto de creación de este conjunto urbano y esto nos llevará después al comentario de los efectos.

Yo me sumo a quienes han encontrado una causa clara de pedir, hay una manifestación de voluntad del Municipio, en la que pretende defender su derecho a participar en toda autorización estatal de conjuntos urbanos, que se construyan en terrenos del Municipio, pero dentro de esta defensa que es un derecho de participación, tiene expresiones fuertes sobre que es una potestad exclusiva del Municipio, la autorización de todo tipo de fraccionamientos.

Advierto que el proyecto del señor ministro Valls, hace una diferencia o diferenciación entre fraccionamiento y conjunto urbano, a partir de la lectura del artículo 115 constitucional fracción IV, nos dice: Es facultad exclusiva de los Municipios autorizar los fraccionamientos, pero no así los conjuntos urbanos. El señor ministro Góngora Pimentel dice: las excepciones a las facultades que derivan directamente de la Constitución, tienen que estar planteadas en la Constitución, y no en ley secundaria, de lo contrario, se podría privar de esta competencia a los Municipios, simplemente cambiando el

nombre de los fraccionamientos, como aquí que se llama conjunto urbano.

Yo no entiendo con claridad cuál es la diferencia, entre un fraccionamiento y un conjunto urbano, si quisiera asemejarse el conjunto urbano a un nuevo centro de población a los que sí hace referencia la Constitución, las características son distintas, y requiere decreto del Congreso estatal la creación de un nuevo centro de población, no estamos pues en presencia de la creación de un nuevo centro de población, sino de una especie de fraccionamiento a los que el Legislador del Estado de México ha denominado conjunto urbano, pero si el concepto constitucional de fraccionamiento es el de un desarrollo urbano debidamente urbanizado y dotado de todos los servicios, pues así se le llame conjunto urbano, o con cualquier otro nombre, parece que sí queda encuadrado dentro de la potestad exclusiva del Municipio.

Por estas razones yo estoy sumando mi convicción a la de los señores ministros Cossío y Góngora; es decir, sin lugar a dudas estamos en presencia de un decreto inconstitucional, pero la causa determinante de esta inconstitucionalidad es la incompetencia de la Comisión Estatal Coordinadora, y la ofensa al Municipio es haber ejercido a través de esta Comisión Estatal, facultades que son exclusivas del Municipio, esto cambia desde luego, la perspectiva jurídica del caso, nos lleva a una causal de invalidez que no puede admitir efectos, pero eso queda todavía pendiente.

No sé si quiera opinar alguien más. Señora ministra Luna Ramos y luego don Fernando Franco.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Bueno, lo que pasa es que el proyecto se desarrolla sobre la base de que si bien es cierto, de que se está determinando que hay facultades exclusivas por parte del Municipio, que éstas están referidas de manera específica al otorgamiento de la licencia de construcción, al otorgamiento de la factibilidad en el aspecto de luz o de agua, de la zonificación, de la determinación de los valores catastrales y todo eso; sin embargo, sí, de la lectura que se ha hecho por el señor ministro Cossío, en la página 7 y en la 8, sí está refiriéndose de manera específica a la autorización para el conjunto urbano, o sea, no solamente para este tipo de licencias en las que no nos queda la menor duda de que efectivamente son facultades exclusivas del Municipio.

En esta primera parte del concepto de invalidez sí se está refiriendo, dice: “a la competencia exclusiva de los Ayuntamientos para autorizar un conjunto urbano dentro del Municipio de Tecámac”; entonces, no es solamente para estas licencias específicas, la construcción de todo el proyecto parte de esta otra parte de los conceptos de invalidez en los que de alguna forma se está determinando la facultad exclusiva respecto de estas licencias específicas otorgadas al Municipio, pero, y reconociendo que tratándose de la expedición de autorizaciones para este tipo de conjuntos, hay intervención tanto desde el punto de vista estatal, municipal, como también federal, en lo que se refiere a los otorgamientos de permisos de agua; sin embargo tendría que variarse la construcción del proyecto o hacerse el estudio correspondiente a esta parte del concepto de invalidez, porque no se toque en este aspecto



como facultad exclusiva del Municipio, en cuanto al otorgamiento de la autorización para el conjunto urbano.

No sé si esto con la pura discusión se deja para engrose o hace necesario el análisis específico; sin embargo también quería mencionar otra cuestión previa: el señor ministro ponente nos hizo favor de mandar un documento con el que contestó el Estado de México, en el que se le dio vista por el señor ministro ponente, preguntando incluso cuándo habían pasado a la administración del Ayuntamiento la posibilidad de otorgar directamente estos servicios, y junto con este documento el Estado de México plantea algo así como causales de improcedencia, consistentes en un consentimiento por parte del Municipio respecto de estas autorizaciones, incluso manda varios anexos en los que se está determinando que sí hay algún indicio de que el Municipio ha consentido con la autorización dada a este fraccionamiento, incluso hay un documento que se emite por el síndico procurador del Ayuntamiento de Tecámac, que se emite a quien corresponda, con fecha quince de agosto de dos mil seis, y en el que dice: "Por medio de la presente le envío un cordial saludo, y así mismo hago de su conocimiento que la empresa inmobiliaria ha cumplido con todas sus obligaciones ante ese H. Ayuntamiento, y en virtud de que existe una controversia constitucional, la cual no representa ya interés por nuestra parte, y puede llevar tiempo en resolverse, este H. Ayuntamiento no tiene ningún inconveniente para que continúe y le sean otorgados los documentos y permisos correspondientes a los trámites que se realicen en las dependencias del gobierno del Estado de México, para el

conjunto urbano de tipo social progresivo, comercio, productos y servicios, etcétera, etcétera.”

Y luego viene la bitácora de cómo se están llevando a cabo las visitas de inspección para ver cómo va la construcción del fraccionamiento, no sé si también de esto tuviera que hacerse cargo el proyecto, porque de alguna forma es una causal de improcedencia que se está planteando, en la que se está diciendo que hay consentimiento por parte del Municipio.

Revisando la Ley, traía yo la idea de que tratándose de acciones o de controversias no era factible, no era factible el presentar una especie de desistimiento o manifestar un consentimiento de esta manera; sin embargo, si nosotros vemos el artículo 20 de la Ley Reglamentaria, lo que dice es: “El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: Fracción I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratando de normas generales”; entonces, sí puede llegar a haber incluso un desistimiento, que no es el caso, pero sí están manifestando de alguna manera un consentimiento de lo que supongo yo tiene que hacerse cargo el proyecto para en un momento dado determinar si se está o no en el caso de tenerlo por consentido, qué valor probatorio se le va a dar a esa constancia, no sé, y si no, bueno, de todas maneras también determinar si por lo que hace al otro concepto de invalidez, en el caso de que determinara que esta causal es infundada, pues entonces también contestar, por lo que se refiere a las facultades expresas del Municipio, pero no para el otorgamiento de la licencia, ni de la factibilidad en la autorización de agua, ni de uso de suelo, sino más bien en la

licencia o la facultad exclusiva para otorgar la autorización del fraccionamiento, eso no se contesta, al menos no de esa manera.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bueno, ciertamente no está tratado así, pero el decreto es una licencia o autorización para construir un conjunto urbano, la Constitución le otorga la facultad a los municipios de autorizar la construcción de fraccionamientos; se nos dice: no es lo mismo conjunto urbano que fraccionamiento, pero no hay una construcción jurídica que nos lleve a esta convicción y el argumento del señor ministro Góngora, es fuerte en el sentido de que el término “conjunto urbano” no lo registra la Constitución, sino la ley secundaria. Ahora bien, este documento que remite la demandada Estado de México y que contiene entre otras cosas un escrito suscrito por el síndico municipal diciendo: que están de acuerdo en que ya la empresa cumplió con todos los requisitos que exigió el Municipio, que no hay ningún inconveniente para que el conjunto habitacional se siga desarrollando en los términos autorizados y que ya no tienen interés jurídico en la Controversia, pues a lo que puede dar lugar es a una prevención a la parte actora con vista de ese documento, porque no está ratificado ante autoridad judicial el documento que contiene esta manifestación; a lo que daría lugar, es a que con vista del documento ratifiquen contenido y firma el síndico y además exprese si es voluntad del ayuntamiento desistir de esta Controversia, este sería un trámite que si ustedes lo estiman necesario, daría lugar una vez más a aplazar este asunto.

Pongo a la consideración de ustedes esta moción.

Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente, yo creo que sí sería lo conveniente, porque este documento que nos acaba de señalar la señora ministra de quince de agosto de dos mil seis dirigido, está suscrito por el síndico procurador del H. Ayuntamiento de Tecámac, Héctor Olivares Morales, está dirigido a quien corresponda, aquí se observa en el documento “A quien corresponda”; entonces, está diciendo, bueno, pues este sí, parece ser que nos han cumplido, pero el sólo hecho de dirigirlo a quien corresponda y no tener una adecuada fundamentación, etc., está señalado, pues creo que sí, bajo el riesgo y las consecuencias podría hacerse esa prevención a estas...

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Ese desistimiento a que alude el Gobierno del Estado, fue suscrito por el anterior síndico municipal, ya hubo cambio de ayuntamiento, y el ayuntamiento actual ya manifestó y lo dije a la hora que dí lectura a la nota, que desautorizaba, cuestionaba la autenticidad y que sí tiene interés en proseguir con el trámite de la Controversia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Ah!, pues es muy importante la información señor ministro, discúlpeme, no la registré; pero entonces, si un desistimiento de amparo no ratificado no produce efectos, por igualdad de razón y si hay la manifestación expresa del síndico actual de que no hay la

intención de desistir sino seguir adelante, pues creo que debemos seguir en el estudio.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Perdón señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A ver, vamos a reordenar la discusión.

Estiman superado ya este tema del interés ¿no?

Señor ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Yo había pedido la palabra señor presidente...

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Pero era ¿para fondo o para el tema del síndico que...

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** No, no, no, para el tema de fondo...

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Perdón, entonces, quisiera yo terminar lo del documento al que se refirió la ministra Luna Ramos, por favor señora ministra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente, voy a dar lectura a la parte del documento que leyó el ministro Valls, por eso yo no registré que en realidad se tratara, de un síndico de nombramiento posterior, dice: "A este respecto resulta conveniente señalar, que al dar vista al Municipio actor con el oficio y anexos presentados por la autoridad demandada, éste únicamente se manifestó respecto de uno de los

documentos que se adjuntaron, oficio de 15 de agosto de 2006 suscrito por el Síndico Procurador del Ayuntamiento, en el que menciona que la controversia constitucional que nos ocupa, no representa ya interés de su parte cuestionando su autenticidad y aclarando que el Municipio de Tecámac no ha consentido el acto impugnado y no se ha desistido de la acción intentada”.

Eso es todo lo que dice, en consecuencia se sostiene el proyecto, pero no tenemos la aclaración de ¿quién es el síndico? Si es el anterior, si es el nuevo, a partir de cuándo es toda la referencia que se hace de este documento.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Obra en auto, es una nota que yo leí nada más.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Es sólo si quien hizo esta manifestación tiene reconocida personalidad en el expediente. Por favor señor secretario, puede checar ese dato.

Y entonces dejamos encorchetado esto al informe que nos dará el secretario que seguramente viene de parte legitimada y continuamos en el análisis de fondo.

Tiene la palabra el señor ministro Fernando Franco y luego el señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor presidente, señoras y señores ministros, yo para ratificar la opinión que sostuve desde la vez pasada que coincide con la del ministro Góngora y la del ministro Cossío en general; sin embargo, quisiera hacer una precisión, en mi opinión aquí el

problema deriva de las esferas de competencia que tiene cada orden de gobierno, como bien lo señaló en su dictamen que nos presentó el ministro Góngora, tenemos claramente aquí una esfera concurrente de competencias, en donde participan la Federación, los Estados y los Municipios, es evidente que en este sentido, en mi opinión, por lo que leyó la ministra después del ministro Cossío, no está diciendo que el Estado no tenga facultades eventualmente, para establecer un conjunto urbano dentro de un Municipio, lo que está cuestionando claramente es que lo hizo invadiendo la esfera de competencia exclusiva que le corresponde, ¿por qué? Porque efectivamente en la creación de centros urbanos y de desarrollo urbano y de asentamientos urbanos, puede participar y tiene facultades la Federación, los Estados y los Municipios eventualmente de manera exclusiva, ¿por qué? Porque lo que compete aquello que la Constitución les ha otorgado de manera exclusiva y excluyente, ningún otro puede intervenir en ello.

Consecuentemente aquí, lo que el Municipio de Tecámac y fue lo que yo señalé desde la vez pasada, se quejaba, era de que no había tenido la participación en todo este proceso y segundo, que el Estado había invadido su esfera de competencia exclusiva, verdad, haciendo o realizando actos que son exclusivamente competencia del Municipio.

Consecuentemente para mí es clarísima la invasión y la inconstitucionalidad de los actos, por esta razón, pero preciso y por eso me deslindo un poco de esa consideración, el Municipio en ningún momento ha negado las facultades de la Federación y de los Estados, lo que está señalando claramente es: Espérate en uso de esas supuestas facultades invadiste mi

esfera de competencia realizando actos y supliendo lo que a mí me corresponde de manera exclusiva y excluyente. Consecuentemente eso es inconstitucional.

Por esas razones yo estaré en la posición que señalé desde la vez pasada que es la que han sostenido los ministros que me han precedido en el uso de la palabra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Dos cuestiones si me permite señor presidente, este supuesto desistimiento lo hizo llegar el Ayuntamiento al gobierno del Estado, ante nosotros, ante el ministro instructor, ante la Corte no ha hecho llegar absolutamente nada, no habría lugar ni siquiera a ratificarlo, por un lado.

Por otro, es de un Ayuntamiento que ya no está en funciones, ese síndico procurador al que se refiere la comunicación del gobierno del Estado, cesó en sus funciones, ya es otro Ayuntamiento, esa es la primera precisión que quiero hacer.

La segunda, es que el Ayuntamiento, el Municipio de Tecámac se duele de que no le dieron la intervención que le correspondía en la creación de este conjunto urbano; en ningún momento está diciendo que sea inconstitucional la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, ni que lo sea tampoco la Comisión; simplemente –lo acaba de decir el ministro Franco-, de lo que se duele es de que no le respetaron sus atribuciones para otorgar las licencias y permisos en materia de uso de suelo, de cuentas prediales y todo lo demás; es de lo único.



Si vamos a decir que está argumentando en contra de la constitucionalidad de estas autoridades del Estado de México, la Comisión aquélla y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, pues simplemente estamos variando la litis; ésa no es la litis planteada por el Ayuntamiento de Tecámac.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A ver, quiero entender esto, el Municipio simplemente dice: invadieron atribuciones esenciales, exclusivas del Municipio.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Sí señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Cuáles son estas atribuciones?, aquí es donde no hemos congeniado.

Expedir las licencias de uso de suelo, lo puedes hacer ahorita; expedir las licencias de construcción de inmuebles en un fraccionamiento ya autorizado, lo puedes hacer ahorita.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Por supuesto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Pero ¿a quién le corresponde expedir la licencia para crear un nuevo fraccionamiento?, conforme al 115 constitucional, para crear un nuevo fraccionamiento, la licencia tiene que ser expedida por el Municipio, por eso decía yo: este Decreto es, en síntesis, una licencia para crear un nuevo fraccionamiento que aquí no le llaman fraccionamiento, le llaman conjunto urbano; y en el proyecto se distingue, como que se nos da a entender, esto no es un fraccionamiento de los que deba autorizar indefectiblemente el Municipio, éste es un conjunto urbano,

estamos hablando de otra cosa; pero el proyecto no contiene una explicación conforme a la cual se nos demuestre que el conjunto urbano es un concepto diferente al de fraccionamiento; y dice el señor ministro Góngora –creo que con razón-: la voz, la expresión “conjunto urbano”, no aparece en la Constitución, si hubiera en ley secundaria una distinción entre fraccionamiento y conjunto urbano, tendríamos que tomarla en cuenta porque está afectando una atribución que es directa de la Constitución al Municipio.

Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** El Código Administrativo del Estado de México, señala que: el conjunto urbano es una modalidad en la ejecución del desarrollo urbano, que tiene por objeto estructurar, ordenar o reordenar, como una unidad espacial integral, el trazo de la infraestructura vial, la división del suelo, la zonificación y normas de usos de suelos y destinos del suelo; la ubicación de edificios; la imagen urbana de un sector territorial de un centro de población o de una región.

Específicamente dice: El conjunto urbano de tipo habitacional, social progresivo –que es el que nos ocupa-, tiene por objeto permitir a las familias de las clases económicas más desvalidas, el acceso al suelo y la posibilidad de ejercer su derecho constitucional, a una vivienda digna y decorosa; el concepto sí existe.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En ley secundaria.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** En el Código Administrativo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Y aquí, a mí me surge en lo personal, la confusión ¿cuál es la diferencia esencial entre fraccionamiento y conjunto urbano?, porque la Constitución no define el fraccionamiento, simplemente lo menciona como atribución.

Sí señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** ¡Perdón por el diálogo!

Yo me atrevería a decir que hay una diferencia de género a especie: el fraccionamiento es el género y ésta es una de sus especies.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ahí está el problema precisamente.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Pues sí, ya sé.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Si fuera al revés.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.-** A ver, señor presidente, complementando lo que rige esta materia en el Estado, dice el artículo 5.40: “El conjunto urbano es una modalidad en la ejecución del desarrollo urbano, que tiene por objeto estructurar, ordenar o reordenar, como una unidad espacial integral, el trazo de la infraestructura vial, la división del suelo, la zonificación y normas de uso y destino del suelo, la

ubicación de edificios y la imagen urbana de un sector territorial de un centro de población o de una región.”

Artículo 5.41: “Los conjuntos urbanos podrán ser de los tipos siguientes: habitacional, que podrá ser social progresivo, de interés social, popular, medio, residencial, residencial alto y campestre. 2.- Industrial o agroindustrial y 3.- Abasto, comercio, servicios, y finalmente 4.- Mixto. El conjunto urbano se sujetará a las normas generales siguientes” -y establece una serie de normas-.

Y luego dice el 5.43, que me parece fundamental: “La autorización de los conjuntos urbanos se integrará con las autorizaciones, licencias y dictámenes que emitan las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública federal, estatal y municipal, que concurran a la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, en ejercicio de sus respectivas –a mí me parece que esto es relevante- *en ejercicio de sus respectivas atribuciones y competencias*. Los Municipios, a través de sus autoridades administrativas correspondientes, expedirán en el seno de la Comisión, la licencia de uso del suelo, los cambios de uso de suelo, de densidad e intensidad de aprovechamiento o de altura máxima permitida, la factibilidad de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y la certificación de clave catastral.”

Y recuerdo a este Pleno que este debate lo tuvimos en abril, respecto a la Comisión, su naturaleza, su constitucionalidad y, en lo personal –por eso digo que yo sigo sosteniendo en esencia la misma opinión que los ministros, con estas

diferencias que he señalado desde el principio- aquí, al margen de la existencia de la Comisión, el problema es que nunca se dieron las autorizaciones, permisos y licencias que le corresponden al Municipio; y, consecuentemente, esto es lo que produce la inconstitucionalidad de lo que se impugnó.

A mí me parece que estamos en presencia –insisto- de este marco que se va desagregando en materia de asentamientos humanos, y que se van estableciendo todo este tipo de especificidades y que probablemente pueda haber diferencias entre los Estados, pero lo importante es que tienen que sujetarse al marco constitucional y a la Ley General de Asentamientos Humanos, a la Ley marco que expide el gobierno federal.

A mí me parece, entonces, vuelvo a ratificarlo, que aquí lo que está cuestionándose es que no se respetó la esfera de competencia del Municipio.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.-** Gracias señor presidente.

Artículo 5.40: “El conjunto urbano es una modalidad en la ejecución del desarrollo urbano. Los fraccionamientos son una modalidad en la ejecución del desarrollo urbano, que tiene por objeto estructurar, ordenar o reordenar -los fraccionamientos tienen como objeto, estructurar, ordenar o reordenar- como una unidad espacial integral el trazo de la infraestructura vial. –Los

fraccionamientos, todos, tienen ese fin- La división del suelo –esto es lo elemental, esto es lo característico-, la zonificación y normas de usos y destinos de suelo –por supuesto-, la ubicación de edificios y la imagen urbana de un sector territorial de un centro de población o de una región.” Centro de población o región, son los fraccionamientos, salvo algunos de características bucólicas, todos están dentro de un centro de población; sí hay fraccionamientos para granjas y cuestiones de esas.

La realidad de las cosas es que es un poco cambiarle de nombre a los fraccionamientos, para crear una norma diferente, pero esto no es la esencia de las cosas, la esencia de las cosas es de qué se queja el Ayuntamiento actor, “no me dieron audiencia y la intervención que a mí me correspondía en todos esos procedimientos que tuvieron como desahogo la licencia y las licencias para la división, subdivisión y todo lo demás me incumben a mí”. De esto es de lo que se queja.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Así es.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Bien, yo creo que está bien resuelto en el proyecto que se nos propone, y nada más quiero que lo guarden en su archivo, el 5.44, fracción X, “Cubrir el pago de los impuestos y derechos correspondientes”, ya veremos los efectos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Estiman suficientemente discutido?

Señora ministra Sánchez Cordero y luego don Juan Silva.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Yo estoy de acuerdo con el proyecto, sólo que el ministro Franco, de conformidad con el ministro Góngora y el ministro Cossío, ellos están refiriéndose al marco constitucional de facultades exclusivas del Municipio.

Yo pienso que en todo caso el proyecto puede ser matizado sin ningún problema en el engrose ¿verdad?

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Por supuesto.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Si el marco constitucional al que ellos se están refiriendo, son las facultades exclusivas del Municipio, a menos que se quiera ampliar la inconstitucionalidad de todos los preceptos que no están impugnados, este sería un tema realmente a votar, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias.

Hago referencia a una expresión del señor ministro Cossío, cuando escuchaba a la señora ministra Sánchez Cordero, en el sentido que no, y yo creo que desde su punto de vista no congeniarían las dos posiciones, creo interpretarlo en función de que esto sería un problema; él está planteando un problema de la emisión de un acuerdo por autoridad incompetente, y dice de eso es de lo que se duele concretamente el Municipio.

Sin embargo, si nos vamos a los orígenes, a los orígenes de este asunto, nos vamos a encontrar precisamente el problema de las facultades concurrentes en esta materia, y cómo cada quién va teniendo esas participaciones a partir de la solicitud que lleva a la emisión del Acuerdo, y aquí el problema se ha dicho, éste Acuerdo es el que vulnera o vamos, tiene ese vicio de inconstitucionalidad porque ha sido admitido por autoridad incompetente, o solamente porque en la integración del expediente de estas atribuciones concurrentes, no se cumplió con la parte que le correspondía constitucionalmente, a partir de la competencia constitucional basada en el 115 que tiene el Municipio, y en función de ello se han emitido las autorizaciones, y se ha emitido el Acuerdo, vulnerando constitucionalmente precisamente esas atribuciones en la integración y en el control exclusivo territorial que tienen los Municipios en relación con este tipo de integraciones.

Yo sí creo que está el proyecto bien, bien construido, bien resuelto, vamos, lo dice así en la intervención de abril, de manera también mucho muy escueta; desde luego que es evidente que invade la esfera de competencia en lo que a estos aspectos atañe y que tienen esta protección constitucional del 115.

Yo estoy conforme con los matices y los enriquecimientos, aquí que pudiera aceptar el señor ministro ponente, pero en su esencia, en el fondo, yo estoy totalmente de acuerdo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Góngora Pimentel.



**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias.

Para una especie de conclusión de esta sabrosa plática; si el fraccionamiento es género y el conjunto urbano es especie, como se ha dicho ya; entonces el conjunto es fraccionamiento, y por tanto en términos del artículo 9º fracción X, la competencia exclusiva es del Municipio, e incluso constitucional, porque le corresponde al Municipio autorizar los usos del suelo.

Esto ya lo estudió el Tribunal Pleno y lo resolvió en la Controversia 53/2002, en esos términos; iríamos en contra de lo que resolvimos en esa controversia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Yo he retomado nuevamente el estudio de los conceptos de invalidez, creo que el quid del problema se está presentando en que algunos de los señores ministros están determinando que por causa de pedir o tomando alguna parte de los conceptos de invalidez, pudiera entenderse que en realidad lo que se está impugnando son las facultades exclusivas del Ayuntamiento para dar autorizaciones para la construcción de fraccionamientos, ésa es una postura y la otra es: el chiste es de que se hizo un procedimiento ante autoridades del gobierno del Estado y que finalmente no se le dio la intervención correspondiente al fraccionamiento de Tecámac, de acuerdo a lo establecido por el propio Código Municipal y la Ley de Asentamientos Humanos del Estado y que finalmente también se violó sus facultades exclusivas, pero no en cuanto a la emisión de la autorización para el fraccionamiento, sino exclusivamente aquéllas que están referidas a la factibilidad del

uso de agua, al uso de suelo, a la cuestión relacionada con alineamiento, número oficial, valor catastral, y esto, esto sí es facultad exclusiva del Municipio y en este aspecto no se le dio la intervención que le correspondía, ni otorgó las autorizaciones que exclusivamente tiene la facultad, leí nuevamente ahorita en que estaban interviniendo los demás ministros, nuevamente todos los conceptos de invalidez que se están transcribiendo en la demanda, lo cierto es que si todo va encaminado a este aspecto de que sí hay invasión de competencias, pero exclusivamente en estos aspectos que conciernen solo al Municipio, si ustedes ven se inicia el concepto de invalidez diciendo: “que de acuerdo con el 115 fracción I, II y III incisos a) y 5º de la Constitución y cita todos los artículos de las leyes secundarias del Estado de México, dice: se violan todos estos artículos por haberse emitido sin la anuencia del Ayuntamiento en razón de lo siguiente: y luego dice: la autorización a un Conjunto, cualesquiera que sea su naturaleza que requiere de diversas autorizaciones y permisos entre los cuales se encuentran aquellos que son facultad de los Ayuntamientos y que se derivan de lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal es el caso de su competencia en materia de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas residuales, como vigilancia, autorización de uso de suelo, territorio, y luego va específicamente al artículo 115 fracción III, inciso a) y dice: “Está a cargo del Municipio, los siguientes servicios: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamientos residuales y se viene desarrollando cada uno de estos servicios, una vez que viene concluyendo de que todo esto está establecido también en la Ley Secundaria del Estado de México, en la página siete, dice: en consecuencia de lo anterior, —de que no me dieron intervención en estas

cuestiones específicas— ... de lo anterior es que resulta ilegal el Acuerdo que se impugna ante el Máximo Tribunal, ya que él mismo vulnera la esfera de competencia que la Carta Magna otorga al orden de gobierno municipal, pues autoriza un conjunto urbano dentro del Municipio de Tecámac, invadiendo facultades que son exclusivas de los Ayuntamientos y que sigue el principio de supremacía constitucional, esto, no está referido a la autorización de fraccionamientos sino está referido a las otras autorizaciones que considera son específicas del Municipio; y, luego viene otra vez desarrollando el artículo 115 de la Carta Magna, en específico el suministro de agua potable, de alcantarillado, de drenaje que corresponde de manera exclusivamente al Municipio el estudio de factibilidad y concluye nuevamente diciendo que los conjuntos urbanos se integrarán por las autorizaciones, licencias y dictámenes que emitan las dependencias, organismos de la administración pública federal, estatal y municipal, que concurran a la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda, siendo que en específico, el citado artículo del Código Administrativo, establece en su párrafo segundo, que los Municipios expedirán —y lo pone con mayúsculas— la factibilidad de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado tratamiento y disposiciones de aguas y entonces a lo que se está refiriendo realmente como facultad exclusiva del Municipio, no es a la autorización del otorgamiento del fraccionamiento, sino de estas otras, licencias que de manera específica reconoce, le corresponden a él dice: “En este orden de ideas es que puede conocer esta autoridad que el Acuerdo que se combate, no cuenta con ninguna autorización emitida por autoridades del Municipio de Tecámac; sin embargo, las autoridades estatales de manera unilateral señalan expresamente en el párrafo dieciocho de los

considerandos del acuerdo impugnado, que se trata de un asunto de interés del Gobierno del Estado de México y del Ayuntamiento de Tecámac apoyar la oferta de suelo para la generación de viviendas, sin que dicha autorización cuente con los requisitos que son competencia pura y exclusiva del Ayuntamiento; en eso coincido con lo dicho por el ministro Franco, en el aspecto de que, ¿a qué se están refiriendo? A esas autorizaciones, licencias que son competencias exclusiva, sin desconocer que puede ser facultad concurrente, federal, estatal o municipal.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias.

Hace un momento citaba yo una tesis, una jurisprudencia, que es la Controversia Constitucional 53/2002, ahí se dijo, en esta..., la formuló una Comisión presidida por la señora ministra Doña Olga Sánchez Cordero de García Villegas y ahí doña Olga, puesto que fue la presidenta de esta Comisión, sostuvo lo siguiente: "Las atribuciones constitucionalmente reconocidas al Municipio, de realizar la zonificación del territorio, administrar el desarrollo urbano, autorizar y controlar el uso de suelo, tienen una de sus vertientes en el fraccionamiento de terrenos, pues este es uno de los medios utilizados por la Legislación para ejecutar la zonificación y planes de desarrollo urbano.

Por lo tanto, dentro de las facultades que establece la fracción V, del 115 de la Constitución, se debe comprender implícita la atribución de los Ayuntamientos, de autorizar el fraccionamiento de terrenos; razón por la cual, contrariamente a lo argumentado por el Congreso del Estado; si bien es cierto, el texto de la fracción V, del 115 constitucional no emplea la

expresión "fraccionamiento de predios", la misma debe encontrarse implícita dentro del texto constitucional. (Doña Olga, dice)

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Muy bien señores ministros!

Tenemos un planteamiento expreso de carácter formal; se emitió el Decreto que autoriza la construcción del "Fraccionamiento la Capilla", sin darle al Municipio la intervención que legalmente le corresponde y sin que previamente dentro de esta intervención se hayan obtenido las licencias municipales que corresponden; licencias que pueden todavía otorgarse, porque no se trata de la fundamental, que es la de creación del Ayuntamiento. Este aspecto fundamental que es el propuesto por el Municipio, creo que debe ser motivo de votación y después de eso, hay señores ministros que piensan que esto es un planteamiento, una defensa del Municipio, pero que hay principio, causa de pedir respecto a algo más importante que es la propia potestad de autorizar los fraccionamientos, lo cual llevaría a una declaración de inconstitucionalidad por razones de fondo, por méritos de fondo; **la propuesta en el proyecto es la que obedece a razones formales, está desde mi punto de vista, suficientemente discutida** y en este aspecto, las razones de..., además, las podemos reservar para la siguiente.

Voy a pedir dos intenciones de voto: una con el proyecto que declara la inconstitucionalidad del Decreto por razones formales y otra, por quienes estimen que hay inconstitucionalidad por méritos de fondo.

¡Proceda con la primera parte señor secretario!

**Inconstitucionalidad del Decreto impugnado por vicios formales, no haber tomado en cuenta, ni darle participación al Municipio.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** ¡Cómo no, señor presidente!

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** ¡Perdón, señor presidente! No tengo muy claro el tema de la votación, porque no es eso lo que alega el Municipio.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, es lo que alega el Municipio.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Él dice: “no me dieron la intervención que me corresponde, y además, yo tengo las atribuciones para todo lo relativo al fraccionamiento”.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Es omisión, no me han pedido las licencias.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Si esto es así, si esto engloba lo formal, yo estoy con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Quería agregar algo, señor ministro Cossío?

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Sí señor presidente, porque no tomamos las dos votaciones juntas, porque está muy claro, es decir, yo en esta primera parte estaría con el proyecto en

cuanto a la violación formal, y creo que se presenta también un problema de incompetencia del órgano, y así creo que se podría.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces, creo que seríamos más prácticos. ¿Sí señor ministro Valls?

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Perdón, pero en el proyecto también se mencionan las razones de fondo, no solamente las formales.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No, todas son formales, señor ministro, perdón, porque el Municipio dice: “Se autorizó el fraccionamiento; uno, sin mi consentimiento; dos, sin que yo haya expedido las licencias”. Pero, por eso es que el efecto que usted propone va hacia allá; es decir, yo lo veo como omisión dentro del trámite del procedimiento, en realidad, los vicios de fondo sería: incompetencia de la autoridad, o potestad exclusiva del Municipio para autorizar fraccionamientos que nos lleva a otro tipo de declaración.

Pues, si les parece bien, tomamos la sugerencia del señor ministro Cossío, y damos intención de voto, si la inconstitucionalidad obedece a que no se tomó en cuenta al Municipio y a la falta de licencias que él debió expedir, o hay otras razones más.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Muy bien.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Está claro para todos?

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Sí, nada más, sin especificar cuáles son las razones, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Podríamos especificarlas de una vez para ver si hay coincidencia.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Porque lo que yo he sostenido es que hay una invasión de competencias, violando lo que es propio y exclusivo del Municipio.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Es que allá vamos a fondo. A ver yo quisiera ponernos de acuerdo.

El Municipio dice: “Se autorizó la creación del fraccionamiento, sin que jamás me hayan pedido, licencias de uso de suelo, licencia de construcción, de factibilidad de agua potable”. Pero nadie ha expedido esas licencias, entonces, ya hay omisión, hay una violación formal que es lo que está diciendo el Municipio.

Ahora, si dijeran: “Las autoridades estatales expidieron factibilidad de agua potable, de drenaje, de uso de suelo”; ahí sí se daría la invasión.

Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Es que yo creo que el Ayuntamiento va más lejos, se queja de todo esto, eso es lo...

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Las expidió la Comisión.



**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** De que se autorizó, bajo la palabra “autorización de desarrollo”, engloba todo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sí, por eso está el señor presidente estableciendo las dos posibilidades, si en una, nada más se dice: “El Municipio no participó en el procedimiento”; el efecto sería para que participe, y en su caso valore, si proceden o no, el otorgamiento de estas licencias. Y en el otro caso es: si no tiene facultades porque está invadiendo las que le corresponden al Municipio el Estado, pues es de fondo, y por tanto, no tiene que haber efectos ni hay convalidación, por supuesto que ese es fondo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Bueno, demos las razones en todo caso de inconstitucionalidad y a ver cómo las podemos clasificar.

Tome intención de voto, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor ministro presidente, con mucho gusto.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Es fundada la reclamación del Ayuntamiento, en el sentido de que no se le dio la intervención que le correspondía, pero la cual le da atribuciones exclusivas que es de lo que también se queja en materia de fraccionamientos.

En este sentido, estoy de acuerdo con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Yo estoy de acuerdo con el proyecto, en cuanto a que no se le dio participación al Ayuntamiento, respecto del ejercicio de ciertas atribuciones que le corresponden; pero, agrego: que también se dio en la expresión del ministro Franco, una invasión de esferas, a las competencias municipales, porque la Comisión Estatal, realizó atribuciones que no le corresponden. Y es una cuestión que está en lo efectivamente planteado, a mi parecer.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sí, yo también considero que es inconstitucional el decreto, porque hay invasión de esfera estatal en la municipal; y, de todas maneras aunque coincido que no se le dio la intervención al Municipio creo que es previo el tema de la competencia que abarca, en este caso, el fondo del problema y hace ocioso, incluso que se analice o no la intervención del Municipio si se está diciendo de entrada que constitucionalmente se están invadiendo estas facultades.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En términos del voto del ministro Cossío, que dijo mejor lo que yo quería decir. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Yo también sigo al ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** No se respetaron las atribuciones del Municipio, del Ayuntamiento de Tecámac; y, por otra parte, efectivamente la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda invadió la esfera que le corresponde al Municipio. Lo que dice en el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** En los mismos que el ministro Valls; y quiero señalar también que en la intervención que tuvo el ministro Valls, cuando los demás ministros intervenimos, él nos refirió a la foja 91, y dice la foja 91 del proyecto original: “Por otro lado, en relación con la licencia de uso de suelo expedida por el Director General de Planeación Urbano y Regional dependiente de la Dirección General de Administración Urbana, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Estatal debe señalarse que dicha autoridad resulta incompetente para emitir este tipo de licencias, atento al contenido del 115, fracción V; y, 5.43 del Código Administrativo local ya citados, con relación al artículo 45 del inciso e), del Reglamento...”, etcétera, etcétera. Eso es lo que dijo en la intervención el ministro Valls, en aquella sesión haciéndose cargo de la competencia. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, ORTIZ MAYAGOITIA:** Votaré también en favor del proyecto. Aclaro mi voto, si bien hablé de facultad exclusiva de los Municipios para fraccionar, lo cierto es que la Ley en las partes que se nos leyeron, crean una modalidad en esta tarea, con esta potestad de fraccionar que es la del conjunto urbano, y esta disposición de ley secundaria no fue impugnada por el Municipio ni podríamos tomarla en consideración como un acto viciado de inconstitucionalidad, puesto que no se llamó al Congreso en esta contienda; entonces, me quedo con los aspectos que trata el proyecto, nada más y voto en favor del proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay unanimidad de intención de votos en favor del proyecto, tanto por violaciones formales como por violaciones en relación con la competencia del Municipio, en los términos del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Y aparte hay votos de los señores ministros Cossío, Góngora y don Fernando Franco, ¡no!, y la ministra Margarita.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** De que debe atenderse fundamentalmente a las violaciones de fondo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No, de que es incompetente la Comisión.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** La Comisión.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sí, pero hay unanimidad de votos en la parte que el proyecto establece la inconstitucionalidad, esto es, intención de voto, seguramente habrá reserva para un voto en paralelo de los señores ministros, que además de estas razones quieren sumar otras; esto nos lleva señores ministros a los efectos. Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor ministro presidente. Después de haber leído cuidadosamente la propuesta que hace el señor ministro Góngora en cuanto a los efectos, quiero decirles que yo coincido con él totalmente; pero además agregaría algo, algo que deriva, primero de la

Constitución, de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución.

“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, percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los Estados, sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejoras, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.”

Esto establece claramente el derecho a que perciban contribuciones en todo caso, derivadas del fraccionamiento inmobiliario. Y, el artículo que leíamos de esta Ley del Código de Procedimientos Administrativos –creo que sí- del Estado de México, en su artículo 5.44, fracción X, que dice lo siguiente: Epítome. El titular de la autorización de un conjunto urbano tendrá las obligaciones siguientes: cubrir el pago de los impuestos y derechos correspondientes.

¿Esto qué quiere decir? Que quien haya recibido estas sumas dinerarias, deberá restituírselas al Ayuntamiento, incluso con las consecuencias legales de la retención.

Este es el punto fundamental que yo quisiera rogarle al señor ministro ponente que incluyera y que aceptara la propuesta del señor ministro Góngora, yo creo que es altamente razonable.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Franco, y luego ministro Góngora.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Señor presidente, yo nada más quiero por favor dejar en acta, aclarar cuál es mi posición. Yo no creo que la Comisión, como órgano coordinador, sea incompetente, obviamente tiene competencia legal para precisamente ser la instancia donde concurren los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal. Yo subrayo de nueva cuenta, en el caso concreto invadió la esfera de competencia, suplantó al Municipio en sus facultades para la construcción de este conjunto al que se ha referido. Entonces, simplemente lo quiero aclarar desde mi punto de vista para que no quede duda.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Góngora.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente. Tampoco coincido con la fijación de los efectos propuestos, como bien se señaló por alguno de los señores ministros, es cierto que en el caso se da una cierta complejidad para la fijación de los efectos, puesto que ya se ha avanzado en la construcción de conjunto habitacional de un inmenso conjunto habitacional de cinco mil casas. Esta cuestión sin embargo, es atribuible a la omisión, omisión del Municipio de solicitar la suspensión, él sabía que podía solicitarla y no la solicitó. Tampoco se solicitó aquí, y también al trámite de la controversia, pues dicha medida puede y debió ser concedida de oficio, por lo que estas omisiones no pueden vincular al Tribunal, pues en virtud de que lo que se reclama es una invasión de facultades, todavía no se consuman irremediablemente los efectos de la misma; si el Acuerdo impugnado es inconstitucional, entonces debemos invalidarlo, y no convalidarlo como se propone, pues si bien estoy de

acuerdo en que es factible diferir los efectos de la invalidez, como lo propuse en la Acción 23/2005, recuerdo que claramente, como en aquel asunto, el señor ministro Don Sergio Valls, señaló que si la declaración de invalidez no surte efectos, no tiene ninguna utilidad desde el punto de vista jurídico, de eso se trata precisamente, de que la sentencia tenga utilidad desde el punto de vista jurídico. Por ello, la propuesta del proyecto me parece inviable, pues implica dar pleno valor a actuaciones que son palmariamente contrarias a la Constitución.

En mi opinión, como efecto de la sentencia, debemos ordenar que desde luego, desde luego, se suspendan los avances en la obra y además, devolverle la decisión al Municipio, para que con base en su competencia exclusiva de autorizar este tipo de conjuntos, evalúe los elementos que le sean remitidos por el gobierno del Estado y analice con completa libertad, con base en su capacidad administrativa financiera y en la factibilidad sobre la prestación de los servicios públicos, resuelva respecto de la autorización del conjunto, autorización que puede ser total, parcial o bien denegada, no es posible que este Tribunal bajo el argumento de una afectación a terceros, cuya magnitud no se encuentra plenamente acreditada en autos, obligue al Municipio a que se haga cargo de la prestación de servicios en un conjunto que no se encuentra previsto en el Plan Municipal de Desarrollo, siendo que no evaluó el impacto que le conlleva y no lo autorizó y el cual además es posible que por el tamaño del desarrollo, exceda las capacidades administrativas del Municipio, cinco mil casas, no soslayo la afectación que pudieran sufrir los terceros que han contratado con las empresas constructoras e incluso éstas, pero tampoco puede ser lo que determine la eficacia del juicio constitucional, puesto

que ellos tienen otras vías, como la civil y también la responsabilidad del Estado, por responsabilidad patrimonial para hacer valer sus derechos. En las controversias constitucionales, en muchas ocasiones existe afectación a terceros; sin embargo, esto no puede ser un argumento para invalidar los efectos de un medio de control constitucional que, precisamente pretende tutelar a la norma fundamental, la parte actora no promovió el juicio para obtener una sentencia simbólica, sino por tutela judicial efectiva, la cual se le deniega si no se dan efectos vinculantes a la sentencia de invalidez, tampoco me parece adecuado que bajo el argumento de la afectación a terceros, el Municipio tenga que asumir las consecuencias de una actuación inconstitucional del Estado y prestar servicios con la enorme carga financiera que ello pueda implicar, si le vamos a dejar que asuma la carga me parece que tenemos que condenar al Gobierno del Estado a que asuma la carga financiera de los servicios que excedan la capacidad del Municipio. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Yo estoy proponiendo la declaración de inconstitucionalidad, pero considero que no puede traer aparejada la nulidad del acuerdo que se está impugnando porque los efectos con todo respeto para el señor ministro Góngora, serían altamente perniciosos, se estarían violentando derechos adquiridos por terceros, obligando al incumplimiento, incumplimiento de convenios celebrados con otras dependencias o entidades estatales y posiblemente a demoler lo que hasta ahora se ha construido, si realmente de lo que viene doliéndose el Municipio actor, es de que no se le tomó en cuenta en momento oportuno, tómesele



en cuenta y regularícense todas las licencias que debió haber dado en su momento y que no dio, con los recargos, multas y demás a que hubiera lugar, pero vamos a demoler el 80% de un conjunto habitacional que ya está muy, muy avanzado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente. Yo no sé, nosotros no vamos demoler nada, pero yo no sé si se requiera esa demolición, pero si el acto inconstitucional requiere esa demolición, que se demuela, yo pienso que no va ser necesario, yo pienso que todo podrá entrar en un procedimiento de regularización haciendo las cosas por bien del Ayuntamiento, pero yo no veo como del acto inconstitucional, vamos a permitir que produzca efectos jurídicos, como si no lo fuera. No, yo creo que necesitamos declarar la invalidez de la autorización, o llámese cómo se llame; y como consecuencia de ello, que los constructores o quién corresponda, ocurran al Ayuntamiento a regularizar su situación y éste tenga el derecho, ya que le va a corresponder la carga de los servicios públicos: limpieza, vigilancia, aseo, mantenimiento de machuelos, y de calles, y todo lo propio de recibir un fraccionamiento que cobre lo que constitucionalmente tiene derecho a cobrar.

Por eso proponía yo, que si algo recibió cualquier autoridad por razón de esa autorización, debe enterárselo al Ayuntamiento con sus consecuencias de la moratoria, a partir de que recibió lo que no debía recibir.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente.

Yo creo que el procedimiento a ejecución es un asunto bien complicado que está señalado en los artículos 46 a 50. En este momento a mi parecer lo único que podemos hacer es ordenar los efectos puros y duros de constitucionalidad, y esto necesariamente como lo decía el ministro Aguirre, el ministro Góngora, lleva a la nulidad de la autorización, no podemos escatimar esto, ¿qué puede acontecer con esto? Que en los próximos días se realicen ante la instancia estatal de la que hemos venido hablando, las reparaciones, a la mejor se determina un incumplimiento, a la mejor vienen y nos dicen que la ejecución es de imposible reparación, y que hay que abrir un incidente de cumplimiento sustituto y valorar daños y perjuicios, a la mejor pueden pasar muchas cosas, pero esto será materia de un incidente cuando podamos cuantificar, y la semana pasada tuvimos algunos casos de estos, la condición de la cuantificación.

Lo que hicimos la semana pasada en el asunto de la expropiación de la carretera de Puebla fue primero decir: cúmplanse los efectos de la sentencia de amparo, y le impedimos que la juez de Distrito determinara ella misma, que estábamos en la situación de abrir un incidente de cumplimiento sustituto.

Yo creo que en este momento simplemente es: se anula para los efectos de la aplicación, yo creo que en eso no debíamos meternos, de la aplicación de la Legislación del Estado, se tiene que recabar A, o B, o C, y eso tiene días o plazos, yo pienso que ese no es el tema en este momento, simplemente se anula

y verán ellos cómo regulan, insisto, queda abierto el incidente y a final de cuentas, a eso creo que se refiere el señor ministro Aguirre, podríamos aplicar todo el incidente de cumplimiento sustituto, se tendrían que hacer indemnizaciones en fin, hay, hay muchas cuestiones que se pueden hacer, pero eso me parece que es parte del incidente y no en este momento, si lo hiciéramos así, entonces, sí creo que tienen razón los señores ministros en cuanto a que la fuerza constitucional de la sentencias prácticamente se pierde, porque entonces el alcance de las sentencias va a estar dado en determinación de costos y beneficios, cuando en este momento lo único que tenemos que hacer es fijar un efecto, y a la mejor, y a la mejor, si se da una serie de cosas, fijar esos costos, pero en un incidente donde sea cuantificable, no en este momento.

Por ello yo también me inclino a que se produzca la anulación en este caso concreto, y parte importante de este tema, no lo estoy delegando, simplemente estoy creyendo que esto se atenderá en su momento con fundamento en los artículos 46 a 50, en el proceso de ejecución correspondiente.

Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ayer, señoras y señores ministros, ayer hicimos el esfuerzo de darle a nuestra resolución en el caso de los Municipios del Estado de Yucatán, una fuerza y una potestad de exigencia hacia futuro, creo que la decisión de ayer es muy importante, por cuanto fortalece a esta jurisdicción constitucional.

La propuesta del proyecto como que navega en sentido contrario, tolerar actos al margen de la Constitución, tomando

en cuenta el posible daño que pudiera generarse a terceras personas, este daño ciertamente no está muy claro, yo no comparto la idea del señor ministro Aguirre Anguiano de establecer desde aquí restituciones al Municipio, porque si queda la posibilidad de que para regularizar el fraccionamiento, se tengan que pedir las licencias municipales, las licencias de fraccionamiento, las de uso de suelo, el Municipio tiene abierto su derecho para cobrar lo que legalmente corresponde por la expedición de cada uno de estos documentos; si quien hizo un pago anterior y el acto resultó anulado, decide reclamar la devolución, que lo reclame él, pero como que corremos un riesgo al tratar de establecer aquí alcances que a lo mejor son mayores en la declaración pura de inconstitucionalidad.

Yo les propondría que declaremos la nulidad del decreto impugnado, con el agregado de: “lo cual no impide que se realicen nuevos trámites para la regulación del conjunto habitacional de que se trate, sin contravenir las consideraciones de esta sentencia, cuidando en todo la participación y los derechos que le corresponden al Municipio”, es decir, dejar asentada expresamente la posibilidad de que al invalidarse el decreto que ordena la creación de este Municipio no significa su demolición; abrir la posibilidad de regulación.

Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Muy en la frecuencia de lo que usted dice, señor presidente, solamente que yo quisiera que se fuera más explícito, le voy a decir por qué: Artículo 115, fracción IV, inciso A). Establece el derecho de recibir contribuciones por parte del Municipio.

Tengo en mi mano la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2005, y aparentemente no se establece a su favor contribución alguna, por eso quiero yo –aparentemente, no es algo exhaustivo, es una revisión a vuela pájaro–, por eso es por lo que yo quisiera que se estableciera en nuestra resolución que: siendo el derecho del Municipio por disposición constitucional recibir aquellas contribuciones, todo lo que se haya pagado, en las manos que sean, debe restituirse o otorgarse al Municipio con sus productos, con lo que le corresponda. Eso es todo señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Es lo que yo veo un tanto delicado, porque hay conceptos que ciertamente le van a corresponder al Estado, yo hablo...

Sí, señor ministro.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Aquí yo tengo también una diferencia, señor presidente, yo creo que los tres órdenes de gobierno tienen concurrencia de atribuciones en ciertas materias, pero diferenciadas; cuando hay conurbación corresponde al gobierno del Estado intervenir –digo, al Congreso autorizarlo–, pero solamente cuando se da el fenómeno de conurbación entre Municipios, cuando se da el fenómeno entre Estados interviene además la Federación, entonces, se encuentra uno con Federación, Estados o Municipios, cuando es algo exclusivamente intermunicipal solamente el Municipio, y fuera manos del gobierno del Estado, no tiene ingerencia alguna. Gracias presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Yo preferiría, si esto es factible, que quedara un decreto, una determinación anulatoria del decreto, ¿por qué?, porque si decimos “sin perjuicio de que se reponga”, yo tampoco tengo toda la precisión acerca de éstos, creo que acontece lo mismo que estaba argumentando el señor, estaba argumentando usted en contra del señor ministro Aguirre, si se puede o no se puede, o se da o no se da, eso me parece que es un asunto que entre las instancias deberán entenderse, arreglarse, y después, en su caso, venir al incidente, e insisto, aquí simplemente es la fijación de un efecto anulatorio general, el decreto está anulado, ¿para qué?, pues para lo que diga la Ley. ¿Y cómo se va a hacer eso? Pues a como diga la Ley. ¿Y cuándo? Como diga la Ley; pero decirle: “sin perjuicio”, ¡ah!, entonces pareciera que nosotros sí estamos autorizando una condición cuando habría un problema ahí de competencia, o no de competencia; creo que con una anulación simple y llana, así como se dice, creo que con eso es suficiente, y después vendrán procesos. Sin duda son procesos complejos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Yo creo que ahorita estamos bordando en un aspecto mucho muy importante de la tipología de sentencias que puede dictar el Tribunal Constitucional. El señor ministro Cossío apunta a una sentencia con efectos puros, duros, la anulación total, y dejándolo a un incidente o un cumplimiento; el presidente Ortiz Mayagoitia está apuntando a lo que se identifica como una sentencia prospectiva con eficacia pro futuro, donde se hace la anulación del acto pero los

efectos sí se señalan en la sentencia, esto no es algo inusitado, vamos se viene haciendo en Tribunales Constitucionales, en sentencias intermedias, en sentencias..., vamos, con la identificación diferente, o sea una declaración de incompatibilidad en algunos tribunales; yo en este caso concreto, donde sí hay actos materiales concretos realizados en una gran intensidad donde hay inclusive actos jurídicos realizados; hay actos materiales que pueden tener consecuencias de otro orden en afectación de otro tipo de derechos, sin que implique una convalidación en relación con la inconstitucionalidad declarada, yo estaría de acuerdo en la propuesta que hace el ministro Ortiz Mayagoitia, un tipo de sentencia, de ese tipo en función de lo que se está haciendo, pero ya previéndolo desde ahora; sin que, insisto, constituye una convalidación de los vicios de inconstitucionalidad, la declaración de que es inconstitucional el acto, de que se anula el acto; sin embargo, frente a los perjuicios que se pueden acarrear a los terceros con esta decisión, se hace esta prospectiva con una eficacia constitucional futura.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Góngora.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Yo estoy de acuerdo con lo que ha dicho el ministro Cossío, porque darle estos efectos a la sentencia, significaría decirles: mira, te equivocaste aquí, pero no te preocupes, puedes volver a reiniciar todo correctamente y no es el papel de la Corte decirle: todo puede reencausarse, haz las cosas conforme a la Constitución, conforme a la Ley, mira, lee otra vez el 115, lee la tesis de la señora ministra Olga Sánchez Cordero que se leyó; no te preocupes, toda va ir bien en el futuro; ese no es el papel

de la Suprema Corte. Creo yo por eso que es correcto lo que dice el señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor presidente, a mí me parece que aquí hay un elemento que no hemos comentado que gravita para la toma de la decisión, la información con la que contamos y la que se da cuenta en el proyecto, es al mes de abril y alguna se basa en información con varios meses previos a esa fecha en que empezamos a discutir el asunto; consecuentemente no sabemos cuál es la situación actual que tiene ese desarrollo, esto a mí me hace inclinarme por la propuesta del presidente y de quienes, del ministro Aguirre, porque honestamente no sabemos qué se pueda afectar a estas alturas; en todo caso, ¿verdad?, yo solicitaría que se actualizara la información para poder saber exactamente sobre qué estamos resolviendo, si no es así y el Pleno no lo considera conveniente, yo me inclinaría por la propuesta que ha formulado el presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Brevemente señor presidente, pero justamente éste es el problema, el problema es que se requiere una enorme cantidad de información primero; y segundo, yo no desconozco lo que dice el ministro Silva de la clasificación de las sentencias y de las prospectivas y muchas de estas sentencias; en primer lugar, estas sentencias suelen emitirse respecto de normas generales que son los tipos de asuntos que conocen los Tribunales



Constitucionales; entonces, la clasificación respecto de actos no tiene la misma aplicación, esa sería la primera condición; y segundo lugar, qué es lo que vamos a hacer como sentencia prospectiva, como le llama él, vamos en este momento a hacer un análisis de la totalidad de los elementos, para conforme a las condiciones de costo-beneficio, determinar que ¿El Acuerdo no queda anulado? o ¿Que la anulación del acuerdo es relativamente parcial?, o ¿Que puede tener un efecto convalidatorio?; justamente, porque carecemos de información y porque la información que en este momento vamos a tener, pienso yo que le conviene más a las partes, que las partes constituyan los elementos de ejecución de la resolución, eso es justamente por eso, porque no tengo certeza de toda la información presente; se nos dice aquí casas, se nos dicen banquetas, etc., tenemos el número de familias, el análisis costo-beneficio es el único que nos permite la opción, no es un análisis simple, hay que cuantificar un gran cantidad de elementos y tiene un momento procesal que es cuando se da la condición de incompetencia; pero si en este momento, bajo la idea de que vamos a hacer una condición prospectiva, vamos, insisto, a fijar no sólo los efectos; entonces, se presenta justamente el argumento que planteaba el ministro Franco, el ministro Aguirre, pues entonces cuantifiquemos con todo detalle, qué es lo que vamos hacer y yo siento que esto prácticamente es la materia de un incidente, y el incidente justamente vendría con posterioridad, por eso prefiero yo delegar esta condición para que las partes sean las que establezcan las condiciones de cumplimiento y después nosotros veamos si cumplieron, en otros términos estamos delegando para que ellas tengan la posibilidad de hacerlo, en razón de la muy poca información, no por un defecto del

proyecto ni siquiera está desactualizada la información, se podría actualizar, pero aquí el problema es que actos y están involucrados, lo decía muy bien el ministro Aguirre, una gran cantidad de contribuciones, un sistema competencial que no es fácil, porque están en la concurrencia, hay que hacer devoluciones o no hacer devoluciones, a quién se le hacer las devoluciones, cuál es la situación de los privados, justamente por ese problema es que pareciera que quienes están en el problema fueran avanzando en su solución y nosotros tuviéramos simplemente la posibilidad de certificar o no el adecuado cumplimiento y no meternos en ese momento a abrir un incidente como si estuviéramos en éste o en la sentencia realizar acciones como de un incidente.

Yo en ese caso, en este momento, no estaría en posibilidad de votar una ni otra, porque carezco de la información pertinente al respecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor ministro presidente, de esta sabrosa plática me han convencido las dos últimas intervenciones de los ministros Góngora y Cossío, razón por la cual acepto la propuesta sin reticencias del señor ministro presidente y retiro mi sugerencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente, bueno por lo que veía habían tres propuestas: una, la del señor ministro Valls, la del proyecto, en la que decía que no se declara, aun cuando se reconocía la inconstitucionalidad no se

declaraba la nulidad, en ésta creo que nadie está de acuerdo o al menos la gran mayoría ha externado su inconformidad, bueno, el ponente, diciendo que no se puede decir "es inconstitucional pero es válido".

La otra propuesta es la del ministro Cossío, que dice que exclusivamente se declare la nulidad y que no se diga absolutamente nada y que se deje todo a un posible cumplimiento.

Y la otra propuesta es la del señor ministro presidente, que dice: Que se declare la nulidad...

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Debo aclarar que yo la retiro, ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** ¿Ah, la retira? A perfecto, ¡ah, bueno! Si retira la propuesta.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Quiero decirle al señor ministro Aguirre Anguiano que esto no es necesario expresarlo, quienes han hablado de la nulidad lisa y llana es para no dar ningún cauce indicativo de una probable regularización.

Yo la retiro porque pienso que políticamente y son órganos políticos quienes contienden, hay muchas maneras de solucionar esto desde un convenio apartado de todo un trámite, hasta otro tipo de soluciones, entonces si dejamos simplemente invalidado el Decreto, damos lugar a una probable composición entre las partes como lo ha dicho el señor ministro Cossío.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** ¡Ah, bueno! Entonces en ese caso yo ya no hago ninguna aclaración respecto de las otras, lo que sí no estaría tampoco de acuerdo es con que se hiciera cuantificación de ningún tipo ni de cobros ni de nada, ¿por qué razón? Porque además no podemos darle efectos retroactivos, si tenemos disposición expresa, la determinación de nulidad es desde este momento en adelante, nunca hacia atrás, entonces jamás podríamos hablar de cuantificación alguna de lo que ya sucedió, esa aclaración sí quería decirle y si en un momento dado existe la posibilidad como usted dice a través de convenios a través de regularizaciones o bien a través de procedimientos jurisdiccionales de responsabilidad o de cualquier otra cosa ya será problema de los propios actores. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Don Sergio Aguirre.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** En esta sabrosa plática tuve un recuerdo de mi infancia, había una salchichonería cerca de donde yo vivía, que no jamonerías, el salchichonero hacía las rebanadas de jamón transparentes, me acordé después de oír varias intervenciones de mis compañeros de argumentos muy delgados. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces instruyo al señor secretario para que tome intención de votos respecto a los efectos, con el proyecto o lisa y llana.  
Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Yo retiro la propuesta del proyecto y me acojo a la que ha sido ya sugerida prácticamente por unanimidad.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Vista la situación, retiro la observación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Parece entonces que hay unanimidad en cuanto a que la nulidad sea lisa y llana.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Lisa y llana.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Consulto a los señores ministros en votación económica si ¿éste será el sentido de su voto?

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Entonces, cambian los puntos resolutiveos del proyecto, dada la controversia constitucional; ¿no hay ningún sobreseimiento, verdad?

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** No.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** No, se votó.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Y se declara la invalidez del Decreto.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Faltaba la información de lo del síndico.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Ah!, lo del síndico, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-** Cómo no.

El primer síndico compareció a hacer la manifestación de que no habían hecho ningún desistimiento, en escrito presentado el veintiséis de septiembre, en el que compareció por primera vez al procedimiento, acompañó a su promoción la copia certificada notarialmente de la constancia expedida por el IFE, de constancia de mayoría, de que era el primer síndico municipal.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** En funciones.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está bien entonces.

Nos falta solamente la fecha en que surtirá efectos la invalidez del Decreto; que hemos dicho que es la fecha de notificación.

El Punto Tercero, dice: La declaración de invalidez –le cambio inconstitucionalidad, señor ministro-; la declaración de invalidez surtirá efectos en términos del último Considerando de esta resolución; ahí es donde se establecería la que es la fecha de la notificación ¿o lo ponemos aquí, como se ha acostumbrado?

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Aquí en los resolutivos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Mejor.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Sí, como se ha acostumbrado, ya lo dijo usted señor presidente, la vez pasada.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces, los puntos resolutivos serían: **ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**SEGUNDO.- SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ACUERDO POR EL QUE SE AUTORIZA EL CONJUNTO URBANO DE TIPO MIXTO, (HABITACIONAL SOCIAL PROGRESIVO, COMERCIAL Y DE SERVICIOS) DENOMINADO “RANCHO LA CAPILLA”, UBICADO EN EL MUNICIPIO DE TECÁMAC, ESTADO DE MÉXICO, PUBLICADO EN LA GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO, EL TRECE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL CINCO.**

**TERCERO.- LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ SURTIRÁ EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA DE NOTIFICACIÓN DE ESTA RESOLUCIÓN.**

¿A las autoridades demandadas?

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Sí.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A las autoridades -¡por favor Javier!-

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-** Sí.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Recuento de votos, señor secretario, en fondo y en efectos.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-** Pues hay unanimidad...

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** ¿Presidente?  
Hay una acción, es controversia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Es controversia, sí; pero para conocimiento de los señores ministros.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-** Sí, hay unanimidad de nueve votos en favor del proyecto, en cuanto a que el Decreto impugnado incurrió en violaciones formales; y en relación con las facultades del Municipio, hay consideraciones específicas del señor ministro Aguirre, del ministro Cossío, la ministra Luna Ramos, el ministro Franco González Salas y el ministro Góngora Pimentel.

En cuanto a los efectos, hay unanimidad de nueve votos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Con una aclaración: el proyecto trata algunos aspectos de fondo, no estrictamente formales; o sea, hay unanimidad de nueve votos con el proyecto en sus términos, con los efectos tal como se han modificado; y habrá reservas de los señores ministros.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Votos concurrentes.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Consulto a los señores ministros ¿si ratificamos ahora como definitivas estas votaciones?

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.-** Señor ministro presidente, los señores ministros han ratificado unánimemente las intenciones de votos que habían manifestado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En consecuencia: **POR UNANIMIDAD DE VOTOS, DECLARO RESUELTO ESTE ASUNTO, EN TÉRMINOS DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS MODIFICADOS QUE HE LEÍDO.**

Señor ministro Cossío.



**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Para anunciar voto concurrente, señor, muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** También, señor.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** También.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Don Genaro.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Para unirme al voto concurrente del señor ministro...

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Para oponerme al voto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano, ¿para oponerse al voto concurrente?

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Concurrente de mis compañeros.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señores ministros, antes de concluir la sesión del día de hoy, les manifiesto que de acuerdo con la autorización que este Honorable Pleno me ha dado, en los próximos días asistiré, con la muy honrosa representación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los trabajos de la Comisión de Venecia.

Como saben todos ustedes, hemos participado activamente en la Conferencia Europea de Tribunales Constitucionales, y a partir de estas experiencias hemos fortalecido la presencia de México en los foros internacionales dedicados a la jurisdicción constitucional y a sus mejoras.

Estoy convencido de que este intercambio internacional contribuirá al fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a su consolidación como Tribunal Constitucional, manteniéndonos al día en relación con los cambios, problemáticas y reflexiones de otras latitudes; y llevando también la importante contribución mexicana a los foros internacionales.

Cumpliré esta encomienda del Pleno e informaré a las señoras y señores ministros de los resultados obtenidos.

Motivo por el cual estaré ausente en las sesiones del próximo jueves y las que corresponden a la semana entrante, pidiéndole muy atentamente al señor ministro Góngora Pimentel, en su calidad de decano, que tenga a bien presidir dichas sesiones.

Con lo anterior, levanto la sesión pública del día de hoy y convoco a los señores ministros para una privada extraordinaria, dentro de breves minutos.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:45 HORAS)**