

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 3 DE MAYO DE 2018

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

NÚMERO		IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
123/2015	<p data-bbox="345 783 1295 981">ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE JALISCO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO URBANO DEL MENCIONADO ESTADO.</p> <p data-bbox="345 1025 1295 1102">(BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS)</p>	3 A 82 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES
3 DE MAYO DE 2018**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

AUSENTE: SEÑORA MINISTRA:

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
(POR DESEMPEÑAR UNA COMISIÓN DE
CARÁCTER OFICIAL)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:55 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, denos cuenta con el orden del día, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 45 ordinaria, celebrada el lunes 30 de abril del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra, señores Ministros, está a su consideración el acta. ¿No hay observaciones? ¿En votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA.

Continuamos, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
123/2015, PROMOVIDA POR
DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA
LEGISLATURA DEL ESTADO DE
JALISCO, DEMANDANDO LA
INVALIDEZ DE DIVERSAS
DISPOSICIONES DEL CÓDIGO
URBANO DEL MENCIONADO ESTADO.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Franco González Salas y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL QUE DERIVÓ EL DECRETO NÚMERO 25655/LX/15, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL CINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL QUINCE.

TERCERO. SE SOBRESEE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 47, PÁRRAFO SEGUNDO, 78, APARTADO A), PÁRRAFO, PRIMERO, FRACCIÓN II, INCISO D), 84, FRACCIÓN II, 178, PÁRRAFO SEGUNDO, 212, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIÓN IV, Y 298, FRACCIÓN II, DEL DECRETO NÚMERO 25655/LX/15, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO URBANO PARA EL ESTADO DE JALISCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL CINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL QUINCE, EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO CUARTO DE ESTA SENTENCIA.

CUARTO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 10, FRACCIONES LIV, LV, LVII Y LVIII, 121, PÁRRAFO ÚLTIMO, 133, FRACCIÓN II, 140, FRACCIÓN II, 177, FRACCIÓN I, 178, PÁRRAFO TERCERO, 186, PÁRRAFO ÚLTIMO, 212 BIS, 236, 356, 400, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y CUARTO TRANSITORIO DEL REFERIDO DECRETO NÚMERO 25655/LX/15, EN TÉRMINOS DE LOS CONSIDERANDO SÉPTIMO Y OCTAVO DEL PRESENTE FALLO.

QUINTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Pongo a su consideración, señora y señores Ministros, los tres primeros considerandos de esta propuesta, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación. ¿Hay alguna observación al respecto? Si no la hay, ¿en votación económica se aprueban estos tres primeros? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS.

Muchas gracias. Señor Ministro Franco, por favor, las causas de improcedencia.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. Simplemente un comentario, –se me hizo notar y creo que es pertinente que valdría la pena– también incorporar como precedente en esta resolución la controversia constitucional 87/2009, en donde el Pleno abordó asuntos similares y, aunque prácticamente confirmó los criterios que se fijaron desde la 93/2003, pues es un precedente que debe tenerse presente.

En cuanto al considerando cuarto, señor Presidente, señora y señores Ministros, como lo hemos hecho y siguiendo los criterios del Pleno, las partes no plantearon ninguna causa de improcedencia; sin embargo, de oficio se entró al estudio.

Tienen en el proyecto en páginas 43 a 48 un cuadro comparativo de los preceptos impugnados, únicamente en la parte controvertida, precisándose las modificaciones que el Poder Legislativo del Estado realizó a su contenido en la reforma legislativa de cinco de noviembre de dos mil quince, contrastándolo con ello.

De la tabla aludida, se advierte que los artículos 178, párrafo segundo, y 212, párrafo primero, fracción IV, ambos del Código Urbano para el Estado de Jalisco, no sufrieron cambios sustantivos, por lo que debe decretarse sobreseimiento al no haberse combatido de manera oportuna. El resto de las porciones normativas, conforme al criterio que se propone al Pleno, sí contienen cambios sustanciales; por lo tanto, es procedente su impugnación.

Quiero someter a consideración del Pleno, porque este es un tema que ha sido muy polémico y que hemos discutido en diversas ocasiones. Lo estoy planteando —básicamente— con el criterio mayoritario del cual he sido parte, y —obviamente— entiendo que, aun con el criterio mayoritario, pueda haber —en ocasiones— porciones normativas que puedan ser consideradas —en lo individual, por cada uno de los Ministros— como un nuevo acto legislativo o no.

Consecuentemente, con el afán –porque el proyecto es muy largo por la cantidad de impugnaciones que contiene– de que pudiéramos –si el Presidente así lo considera para el debate– someter a votación, dado que todos nos hemos manifestado conforme a nuestros criterios; de tal manera que, si en algún caso, se considerara que no es un nuevo acto legislativo, pues entonces no tendría que sobreseerse, se tendría que entrar al estudio de fondo de ese artículo, y tener un tratamiento diferente.

Entonces, –respetuosamente– pongo a consideración del Pleno y de usted, señor Ministro Presidente, que siguiéramos esta mecánica. Este es un primer bloque, porque hay una reforma posterior que también se aborda en el proyecto, que plantearía después de estos primeros artículos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, como usted señala, señor Ministro Franco, creo que es muy oportuna su observación. Creo que someteremos –entonces– en un primer término la propuesta respecto del artículo 178, párrafo segundo, y el artículo 212, párrafo primero, fracción IV, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, que propone sobreseer respecto de estos artículos; y votamos sólo estos dos preceptos en las porciones normativas correspondientes, para determinar –como se ha señalado, si no tienen inconveniente, señora y señores Ministros– en que tomemos la votación, porque hemos fijado nuestros criterios en distintos precedentes respecto de si se trata o no de un nuevo acto legislativo.

El criterio que mencionaba el señor Ministro Franco es relativo a los cambios sustanciales o no, y respecto de eso hemos señalado nuestra posición.

De tal modo que, entonces, le pido al secretario que tome la votación respecto de la propuesta o en contra del sobreseimiento señalado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Coincido con el sobreseimiento respecto al artículo 178, párrafo segundo, pero no así respecto al 212, párrafo primero, fracción IV, del código; toda vez que la reforma consiste en ampliar el ámbito personal de validez de la norma, y —para mí— eso conlleva un cambio sustantivo de la norma; estaría a favor del sobreseimiento del 178, en contra del 212.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto en sus términos.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: En contra del sobreseimiento propuesto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Estoy en contra del sobreseimiento propuesto respecto del 178, párrafo segundo, conforme a mi criterio, que es nuevo acto legislativo, y también estoy en contra del 212, párrafo primero, porque tuvo cambios,

constituye un nuevo acto legislativo y, según aprecio de la demanda, la fracción IV no fue reclamada; entonces, estaría en contra de este sobreseimiento.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA: Estoy por el sobreseimiento como lo plantea el proyecto; simplemente, hago la precisión de que me parece cuestionable hacerlo de oficio cuando no está impugnada la oportunidad y, en todo caso, —aunque está abordado después—, también estaría por el sobreseimiento respecto de extemporaneidad de la impugnación —en su caso— del artículo 84, fracción II, y 298, fracción II; el proyecto los aborda después porque fueron motivo de una modificación posterior, pero estos también —en su caso— no habrían sufrido una modificación sustancial.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Por el sobreseimiento del artículo 178, párrafo segundo, y en contra de sobreseer por el 212, párrafo primero, fracción IV.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Estoy en contra de la propuesta de sobreseimiento de ambos preceptos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe mayoría de siete votos por lo que se refiere a la propuesta de sobreseimiento respecto del artículo 178, párrafo segundo, y un empate a cinco votos por lo que se refiere al artículo 212, párrafo primero, fracción IV.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: MUY BIEN, QUEDA ENTONCES, APROBADO EN ESOS TÉRMINOS.

Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: El problema, señor Presidente, es que no habría decisión en este punto, respecto de uno de los artículos, que es el 212, párrafo primero, fracción IV, pues hay un empate a cinco votos. Consecuentemente, esto generaría un problema porque, además, hoy soy ponente; consecuentemente, es complicado –para mí– votar de una manera diferente a como realmente estoy convencido que debe ser; entonces, no sé cómo pudiéramos resolver esta situación.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bajo el supuesto de que hubiera una mayoría en un sentido o en otro, podríamos continuar con la resolución, pero estando el empate respecto de este precepto, tendríamos –inevitablemente– que esperar a la señora Ministra Luna para que desempate.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Presidente, podría sugerir algo adicional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Estoy de acuerdo con esto, porque si fuese el caso de que la mayoría estuviere en contra de lo que propone el proyecto en ese artículo, la consecuencia sería que tendría que entrarse al estudio de ese artículo, lo que no contiene en este momento el proyecto por la propuesta que se está formulando, pero quería sugerir –si no tiene inconveniente– que pudiéramos ver el resto para que, de una vez, podamos saber cuáles son aquellos que pueden ya quedar firmes,

y cuál quedaría –en su caso– sujeto o no, o –en su caso– si alguno de ellos obtuviera mayoría en contra del proyecto, también estaríamos en la misma situación. Entonces, si no tiene inconveniente, daría cuenta, dejaríamos éste –necesariamente– pendiente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Dejaríamos este tema de este artículo –digamos– encorchetado para la siguiente sesión en la que esté la Ministra Luna, y podamos establecerlo.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Y si me permite, terminamos con este considerando, con la parte complementaria, y que el Pleno decida de una vez porque, –insisto– dependiendo de las votaciones que se den en el siguiente bloque de artículos, también habría la necesidad –quizás– de retirar el asunto para hacer un estudio; si no fuese así, también podríamos analizar la posibilidad –Presidente, y eso lo decidirá usted y el Pleno– de si podemos continuar con la discusión de otros temas, dejando este artículo pendiente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. Entonces, dejándolo en estas condiciones para claridad del acta, queda pendiente la votación respecto del artículo 212, párrafo primero, fracción IV, debido al empate en la votación. Esperaríamos a la señora Ministra Luna para determinar cuál es la mayoría y cuál es el sentido. Continuamos, entonces, señor Ministro, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí señor Ministro Presidente. En este segundo bloque, se advierte de oficio que el Código Urbano para el Estado de Jalisco fue reformado

posteriormente, al conjunto de artículos y de reformas que vimos anteriormente en este apartado, por el Decreto 26719/LXI/17, en el que se modifican y adicionan diversos artículos del mismo código urbano, también aquí está la Ley de Coordinación Metropolitana, pero es el código urbano el que está impugnado, y esto se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el once de enero de dos mil dieciocho.

Consecuentemente, esto obligó también a hacer el estudio de esta reforma para determinar si, efectivamente, había nuevos actos legislativos o no. En las páginas 55 a 57 del proyecto también se consigna un cuadro comparativo igual, –que ustedes vieron– en donde están los textos correspondientes.

Del contraste que se hace, se advierte que los artículos 47, 78, párrafo primero, fracción II, inciso d), y el apartado B, de ese propio artículo, y 84, fracción II, reclamados, sufrieron cambios sustantivos, por lo que debe decretar su sobreseimiento en la controversia por constituir lo que hemos definido como nuevo acto legislativo.

De igual manera, en esa reforma se encuentra la derogación del artículo 298, fracción II; consecuentemente, al ser derogada cesaron sus efectos en la norma y también tendría que sobreseerse sobre este artículo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Si no hay observación.
Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Comparto la propuesta de sobreseimiento por la modificación que hubo respecto de estos preceptos, pero no las consideraciones que trae el proyecto sobre el tema del cambio sustantivo; para mí, es suficiente que hayan sido objeto de un nuevo proceso legislativo y objeto también de una nueva publicación, para que pudieran, en primer caso, impugnarse y, en este caso, el tema del cambio sustantivo me parece que es irrelevante —desde mi punto de vista— porque hay una reforma a esos preceptos que ha sido publicada, en consecuencia, cesan los efectos de la disposición combatida. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Si no hay más observaciones, vamos a tomar la votación, señor secretario, respecto de estas disposiciones.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: También.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del sentido en este punto, pero en contra de consideraciones.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Estoy con el sentido del proyecto, apartándome de algunas consideraciones porque se

actualiza la causa de sobreseimiento por cesación de efectos respecto de todos los artículos mencionados.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor del proyecto, en este punto, reiterando mi comentario respecto del 84, fracción II, y 298, fracción II, debía sobreseerse por extemporaneidad en la impugnación.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: También estoy de acuerdo con el sentido, pero —para mí— no es necesario un cambio sustancial, sino el haber seguido todo el procedimiento legislativo; en ese sentido, con distintas consideraciones, estoy con la propuesta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta de sobreseimiento contenida en el proyecto; con voto en contra de consideraciones de los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales; la señora Ministra Piña Hernández, en contra de algunas consideraciones, y el señor Ministro Medina Mora agrega que también debiera sobreseerse respecto de los artículos 84, fracción II, y 298, fracción II, por extemporaneidad.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: BIEN, CON ESTO QUEDA ENTONCES ESTA VOTACIÓN DEFINIDA RESPECTO DE ESTAS DISPOSICIONES.

Continuamos, señor Ministro, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí señor Ministro Presidente, con mucho gusto.

En el considerando quinto hay un primer estudio de fondo que intitulamos así porque, efectivamente, es de fondo, pero es por los vicios formales del procedimiento que se alegaron, que corre de las fojas 58 a la 99; y que se hace de esta manera siguiendo los criterios del Pleno, puesto que si se llegara a determinar que los vicios alegados fueran invalidantes de todo el procedimiento legislativo, pues entonces ya no tendría sentido entrar al resto del estudio de los artículos impugnados, puesto que se invalidaría completamente el decreto impugnado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Claro.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En primer término, el proyecto se hace cargo de los criterios que esta Suprema Corte ha definido para considerar que el procedimiento legislativo se ajusta a esta Constitución, para después analizar si, en el caso concreto, existe una causa invalidante del proceso, conforme a lo alegado por los accionantes.

Perdón, omití señalar que voy hacer una presentación lo más corta posible; entendiendo perfectamente que la señora y los señores Ministros conocen el proyecto, simplemente para orientar los puntos medulares y que el Pleno se pueda pronunciar.

En la propuesta se señala que, si bien de las constancias que integran el asunto se desprende que, efectivamente, se dispensó la lectura del dictamen correspondiente a las reformas al Código

Urbano para el Estado de Jalisco y se estrecharon —que es el concepto que se usa en la legislación local— los términos para ello, se encuentra su fundamento en el contenido de los artículos 164 y 165 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad, y tal aspecto fue sometido a la votación de la Asamblea, aprobándose en forma económica.

Además, se destaca que todos los diputados locales tuvieron la oportunidad de participar en el debate parlamentario, pero del acta de sesión extraordinaria correspondiente se advierte que ninguno hizo uso de la voz para pronunciarse en contra de la dispensa de trámites y del estrechamiento de términos, ni posteriormente hubo pronunciamiento en contra del dictamen del decreto por el que se reformaron diversos numerales del multicitado código urbano; incluso, a pesar de que se reservaron unos artículos en particular, no existió manifestación alguna al respecto, máxime que el decreto fue aprobado por treinta y tres votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, como se consigna en las actas legislativas correspondientes.

Por tanto, en el caso se concluye que no existe un potencial invalidante del procedimiento legislativo, sin que el hecho de que no se haya justificado la urgencia en la dispensa conlleve a la invalidez de las normas reclamadas, debido a que —se reitera— la solicitud se sometió a la aprobación del Pleno de la Asamblea, habiéndose avalado sin posicionamiento en contra de los diputados presentes en la sesión respectiva. Consecuentemente, se demuestra que se permitió la participación de todas las fuerzas parlamentarias en el Congreso del Estado de Jalisco.

De la misma manera, se indica que, contrario a lo esgrimido por los promoventes, no puede sostenerse que las leyes emitidas por la legislatura estatal, para ser obligatorias, deban estar refrendadas por el secretario del despacho que corresponda al ramo, pues esta última obligación sólo está referida en la Constitución del Estado para las disposiciones que emita el gobernador, y no a los actos directos del Congreso.

Por otra parte, se considera infundado el primer concepto de invalidez, en el que se señala que el decreto reclamado es omiso en cumplir lo previsto en el artículo 115, fracción II, incisos a) y e), de la Constitución Federal, al no distinguir cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal.

En el proyecto se trata de demostrar que se estableció qué ámbito se encuentra reservado a los municipios y en los que participará de modo concurrente.

Asimismo, los diputados accionantes argumentan que el procedimiento legislativo del que deriva el decreto impugnado, por el que se reforman y derogan las diversas disposiciones del código urbano, es omiso en cumplir lo preceptuado por el artículo 14 de la Constitución Federal, al no permitir el acceso irrestricto a la justicia, y que en el procedimiento legislativo se omitió dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental, en tanto que contiene normas contradictorias e incongruentes.

Tales planteamientos se consideran infundados en el proyecto porque, tratándose de actos legislativos, conforme a criterios de esta Corte, se satisfacen los requisitos de fundamentación y motivación cuando el Poder Legislativo actúa dentro de los límites de las atribuciones que en la Constitución correspondiente le confiere y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas; sin que ello implique que todas las disposiciones que integran esos ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica.

Estas son —en breve— las consideraciones que sostiene el proyecto en relación a los vicios que se le imputan al procedimiento legislativo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración, señora Ministra y señores Ministros. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Expreso estar de acuerdo con el tratamiento que se da a cada uno de estos cuatro puntos, en concreto, en el capítulo al que se le denomina “Vicios formales”; sin embargo, también me genera dudas si, efectivamente, los puntos señalados como V.3 y V.4, son —precisamente— de aspectos formales; lo digo bajo la perspectiva de que el vicio formal tiene un estudio preferente, en tanto que de ser fundado, provocaría la invalidez de la norma en su conjunto.

Si se aprecia de esta manera, los puntos V.1 y V.2, efectivamente, apuntan a que, de resultar fundado alguno de ellos, —que no lo

son— su consecuencia sería la invalidez de la norma; sin embargo, de contestarse afirmativamente los puntos número 3 y 4, el resultado no sería la invalidez general de la norma, en tanto que los vicios que se atribuyen son específicos de las disposiciones que se produjeron en el proceso legislativo.

No obstante lo anterior, estoy de acuerdo con el tratamiento que se da, aun cuando pienso que no son vicios formales, pues en la eventualidad de que se llegara a considerar por este Tribunal Pleno que son fundados los conceptos de invalidez, esto no llevaría a la anulación total de la disposición general aquí combatida, sino única y exclusivamente de alguno de sus preceptos; para lo cual —creo— hay una distinción esencial entre un vicio formal y un vicio material, propio de cada una de las disposiciones cuestionadas.

De suerte que, estando de acuerdo con el tratamiento, me parecería difícil entenderlos como violaciones formales, y sólo quería hacer esta expresión; en tanto que de llegarse a considerar este sentido, no traería la consecuencia de un vicio formal. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Comparto plenamente lo que acaba de decir el Ministro Pérez Dayán pero, toda vez que llego a la misma conclusión de validez de las normas que plantea el proyecto, quedará en un voto concurrente. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. ¿Alguna otra observación? Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En los tres primeros apartados comparto la opinión del proyecto, en este último me parece que –como acaba de señalar el Ministro Gutiérrez y antes el Ministro Pérez Dayán– no está planteado un vicio formal respecto de la falta de fundamentación ni motivación, sino vicios materiales que, en su caso, deberían estudiarse en otra área pero, en ese sentido, llego a la misma conclusión de la validez de las normas; también lo expresaré en un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Si no hay más observaciones, tomemos la votación nominal para que puedan expresar sus votos concurrentes que han anunciado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto, apartándome de consideraciones y anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto, también estimo que no es un tema de vicio formal, pero no tiene trascendencia en cuanto a mi voto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor del proyecto, con el mismo comentario que hizo el Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: También, con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor del sentido del proyecto; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en contra de unas consideraciones y anuncia voto concurrente, y precisiones señaladas por los señores Ministros Pardo Rebolledo, Medina Mora y, en su momento, Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CON ELLO QUEDA APROBADA ESTA PARTE DE LA PROPUESTA DEL PROYECTO.

Si es tan amable, señor Ministro Franco, de continuar.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. En el considerando sexto se hace la delimitación del marco jurídico aplicable, va de las fojas 99 a 120. Lo que se pretende aquí es simplemente señalar cuál ha sido el marco jurídico aplicable en estos casos. No quiero detener en este momento con una explicación larga, simplemente la descripción normativa del marco que rige esta materia, y es lo que pongo a

consideración –con todo respeto– al Pleno, esperando los comentarios y observaciones o críticas que se formulen al respecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración, señora y señores Ministros. ¿No hay observaciones? De todos modos, por favor, tome la votación nominal, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del proyecto, anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto, con la aclaración de que he formulado votos concurrentes en alguno de los precedentes que se citan en este apartado.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto y también anuncio voto concurrente.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos

a favor del sentido del proyecto; con anuncio de voto concurrente de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Aguilar Morales, y precisiones relativas del señor Ministro Pardo Rebolledo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: QUEDA ENTONCES APROBADA EN ESTA PARTE TAMBIÉN LA PROPUESTA DEL SEÑOR MINISTRO.

Continuamos, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el considerando séptimo, se entra al segundo apartado de estudio de fondo, que corre de las páginas 120 a 177. Aquí se va a abordar el estudio de las impugnaciones sobre la constitucionalidad de los artículos 10, fracción LIV, LV, LVII y LVIII, 121, 177, fracción I, 178, fracciones II y III, 186, 212 Bis, 236, 356 y cuarto transitorio.

Esto se hará por bloques, –señor Presidente, señora y señores Ministros, si no tienen inconveniente– iría estableciéndolo conforme se desarrolle en el proyecto y separándolos para que sea más fácil su discusión y votación, si así lo estiman.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, por favor, señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En primer término, se atiende al motivo de disenso esgrimido por los accionantes, en el tercer concepto de invalidez, en contra de los artículos 10, fracción LIV, y 121; esto está a fojas 120 a 126 del proyecto, en el cual señalan que dichos numerales vulneran la esfera de atribuciones municipales.

En relación con ello, se propone que el artículo 10, al prever que “Son atribuciones de los Municipios: [...] LIV. Conformar la Comisión Municipal de Directores Responsables de proyectos u obras, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles;” reservando su reglamentación a ese nivel de gobierno, no invade la esfera de atribuciones del municipio ni atañe a alguna materia que le sea propia, en tanto que la función de los directores responsables es de índole técnica y coadyuvante con la autoridad municipal y, además, es a ésta a quien le corresponde normar su actuación.

De igual manera, respecto al artículo 121, párrafo último, se considera que tampoco vulnera la esfera de atribuciones competenciales del municipio al establecerse la obligación de publicar los planes parciales de desarrollo a través de medios electrónicos, en tanto que es una cuestión respecto de la cual la legislatura estatal tiene competencia en términos del artículo 8, fracciones V y VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Además, la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal establece que serán los municipios los que publiquen los planes parciales de desarrollo en la gaceta municipal o en el medio oficial de divulgación o el que el ayuntamiento considere conveniente, en el caso concreto; por lo tanto, no se excluye de ninguna manera esa posibilidad.

El motivo de disenso referido se considera infundado, debido a que los dispositivos mencionados únicamente se relacionan con la congruencia, coordinación y ajustes que deben existir entre todos los actores en el ámbito del desarrollo urbano en los distintos

órdenes de gobierno estatal o local. Ese sería el primer bloque, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Está a su consideración, señora Ministra, señores Ministros. ¿No hay observaciones? Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Estoy en general de acuerdo con el proyecto, señor Presidente, para no estar interrumpiendo la exposición del señor Ministro Franco; simplemente, me apartaré de algunas consideraciones, anuncio un voto –más bien– aclaratorio y no volveré a intervenir. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Llego a la misma conclusión que el proyecto; simplemente me apartaría de algunas consideraciones y anunciaría un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. Para no estar tomando la palabra en cada uno de los apartados, anuncio que vengo a favor del proyecto, con reserva en consideraciones en algunos de los apartados, salvo en algunos temas que, en su momento, especificaré pero, en caso de no hacer uso de la palabra, estoy a favor del proyecto, reservándome eventualmente un voto concurrente. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En el mismo sentido, estoy a favor del proyecto, me apartaría de algunas consideraciones con las que no coincido, pero eso será motivo de un voto concurrente que, en dado caso, en su momento haré. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Para facilitar la discusión, me uno a las posturas de los Ministros Cossío, Zaldívar y Piña.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Perfecto. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: En el mismo sentido de quienes me han precedido en el uso de la palabra, anuncio voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. ¿Alguien más, señores Ministros? Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente, en atención a estos posicionamientos, que agradezco mucho, nos van a permitir ir saliendo de este asunto que es bastante complicado, —creo que de manera fluida— anuncio lo siguiente: engrosaré el asunto, lo circularé y esperaré

los votos concurrentes que se presenten, porque —eventualmente— podría ver que son plausibles y atendibles, y si fueran mayoría en algunos de los puntos, con mucho gusto los incorporaría para que haya un núcleo central en la argumentación del proyecto en relación a estos puntos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿De acuerdo con la propuesta del señor Ministro Franco, verdad, señores Ministros? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

Vamos a tomar también la votación nominal para que hagan observaciones respecto de sus votos los señores Ministros.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del sentido del proyecto, apartándome de algunas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto, con la reserva que hice de comprometerme a hacer un engrose si hubiera coincidencia mayoritaria en algunas de las observaciones que van a presentar la y los señores Ministros.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto, apartándome de algunas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: A favor del proyecto, apartándome de algunas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto, formularé también voto concurrente con razones adicionales a las que se han expresado en el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor del sentido del proyecto; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena vota en contra de algunas consideraciones, reserva su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro Cossío Díaz anuncia que formulará voto aclaratorio general; el señor Ministro Franco González Salas, con precisiones sobre los términos en que elaborará el engrose; el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea vota en contra de algunas consideraciones, reserva —en su caso— formular un voto concurrente; la señora Ministra Piña Hernández vota en contra de algunas consideraciones y anuncia voto concurrente; el señor Ministro Medina Mora vota en contra de algunas consideraciones; el señor Ministro Laynez Potisek, en contra de algunas consideraciones y anuncia también su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro Presidente Aguilar Morales anuncia voto concurrente y expresará razones adicionales.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: TAMBIÉN, ENTONCES, CON ESTA VOTACIÓN, QUEDA APROBADA EN ESTA PARTE LA PROPUESTA.

Señor Ministro, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el siguiente bloque que se trata en el proyecto, se abordan las impugnaciones a los artículos 186, 212 Bis y cuarto transitorio, de acuerdo con el octavo concepto de invalidez. Aquí la impugnación que se manifiesta es que esas normas no respetan los principios constitucionales que rigen la autonomía municipal. El proyecto concluye que son infundados.

Respecto del numeral 186, se señala que dicho precepto no nulifica la normatividad del ayuntamiento; por el contrario, restringe su aplicación a los casos en que en el municipio no exista el reglamento correspondiente; en consecuencia, se respeta la competencia de la municipalidad de formular, aprobar y administrar la zonificación dentro de su ámbito jurisdiccional.

De igual manera, en ese concepto de invalidez –es decir– el octavo el artículo 212 Bis se tilda de inconstitucional, puesto que los accionantes afirman que vulnera las facultades en materia de tránsito que corresponden al municipio; dejando de lado que la Constitución Federal, en su artículo 115, fracción III, inciso g), determina que las calles y su equipamiento es una facultad exclusiva, a la vez que en la fracción V, inciso h), señala que los municipios deberán de intervenir en la formulación y aplicación de programas en materia de transporte público que incida en su demarcación.

El proyecto sostiene que el artículo impugnado no regula cuestiones concernientes al tránsito, sino al transporte, específicamente la movilidad; por lo que no existe una limitación a la esfera de atribuciones del municipio, en la medida en que su

objeto se relaciona con las acciones tendientes a garantizar que la movilidad y el transporte de las personas se realicen en condiciones que satisfagan la libertad de tránsito, la seguridad, el libre acceso, así como los requisitos de calidad apropiados a cada tipo de servicio.

Por lo que hace al artículo cuarto transitorio, en el proyecto se sostiene que no es inconstitucional, en tanto que lo que prevé ese dispositivo legal es que el desarrollo de ciclopistas está sujeto a las posibilidades presupuestales del municipio; de modo que corresponderá al ayuntamiento instrumentar esa infraestructura; incluso, es de mencionarse que las ciclopistas derivan del programa estatal de desarrollo urbano y su reglamentación, en donde se señala que tal atribución corresponde a los municipios; es decir, se conserva la facultad de pormenorización por parte del municipio, en los términos en que lo permitan sus presupuestos. Este es el otro bloque que el proyecto aborda, señor Presidente, señora y señores Ministros, estoy a sus órdenes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Sería el artículo 186, párrafo último, y 212 Bis?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Así es.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Y el cuarto transitorio, también?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí señor, son los tres que se abordan.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Están a su consideración, señora y señores Ministros. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Solamente me aparto de la conclusión del proyecto en relación con el artículo 186, párrafo último, puesto que lo señalado en la exposición de motivos, — como se refiere en el proyecto— respecto del reglamento estatal de zonificación, debía entenderse, en los términos de su artículo 1º, de conformidad con los dos últimos párrafos del artículo 132 de la entonces vigente Ley de Desarrollo Urbano, que establecía expresamente la aplicación supletoria de dicho reglamento a falta de un reglamento municipal, lo cual ya no se recoge en el actual código urbano —sólo el código impugnado, la disposición sólo obliga a observar los lineamientos previstos en dicho ordenamiento— y, con ello, pienso que —en este caso— se viola la fracción V, inciso a) del artículo 115 constitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, 186, párrafo último. ¿Alguien más, señora, señores Ministros? Tome la votación también, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Me aparto de consideraciones, estoy de acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Igual.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto, apartándome de algunas consideraciones.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto, por razones adicionales.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: En contra por lo que hace al artículo 186, párrafo último, y a favor del sentido en el artículo 212 Bis y el cuarto transitorio.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Estoy de acuerdo con el proyecto, con consideraciones adicionales respecto del artículo 186, párrafo último, y consideraciones distintas respecto del artículo 212 Bis y el cuarto transitorio.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de diez votos a favor de la propuesta del proyecto, por lo que se refiere a reconocer la validez de los artículos 212 Bis del código urbano impugnado y cuarto transitorio del decreto respectivo; en tanto que existe una mayoría de nueve votos por lo que se refiere a reconocer la validez del artículo 186, párrafo último; con voto en contra de consideraciones de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz; en contra de algunas consideraciones del señor Ministro Pardo Rebolledo; por razones adicionales la Ministra Piña Hernández; el señor Ministro Presidente Aguilar Morales, con razones adicionales por lo que se refieren al estudio del artículo 186, párrafo último, y distintas respecto del artículo 212 Bis y el cuarto transitorio.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por lo que formularé voto concurrente, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Muy bien, señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADA ENTONCES, EN RELACIÓN CON ESTAS DISPOSICIONES, LA PROPUESTA SEÑALADA.

Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. A continuación, a fojas 150 a 158, el proyecto se ocupa del concepto de invalidez noveno, respecto del artículo 10, fracciones LV, LVII y LVIII, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, en virtud de que dichas fracciones se considera que no vulneran el principio de libre administración hacendaria, sino, por el contrario, son congruentes con las obligaciones que el municipio debe enfrentar para el desarrollo social y, por otro lado, en virtud de que se reserva a ellos mismos la determinación de qué cantidad se aplicará a esos rubros, atendiendo a sus posibilidades presupuestales; en el caso de la fracción LVII, se sujeta a previo convenio con los interesados, por lo que no se impone al municipio la prestación de servicios de seguridad y vigilancia en áreas comunes de las unidades de interés social, como lo manifiestan los accionantes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A su consideración, señora y señores Ministros. ¿No hay observaciones? Les pregunto,

entonces, ¿en votación económica se aprueba? (**VOTACIÓN FAVORABLE**).

QUEDA APROBADO.

Continuamos, señor Ministro Franco, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. En el considerando octavo se hace el estudio de los conceptos de invalidez relativos a la incongruencia que manifiestan los accionantes en relación a diversas disposiciones del código impugnado; este estudio se hace de fojas 158 a 177 del proyecto.

Esto concentra lo manifestado por los accionantes en el cuarto, quinto, sexto y séptimo conceptos de invalidez. En el cuarto de ellos, los diputados accionantes argumentan –esencialmente– que los artículos 140 y 400 del Código Urbano para el Estado de Jalisco son inconstitucionales, al no permitir el acceso irrestricto a la justicia; esto está a fojas 158 a 164.

Dicho planteamiento se estima infundado debido a que, si los planes de desarrollo urbano tienen como objetivo ordenar y regular el desarrollo de los centros de población, en cumplimiento a lo dispuesto en el marco normativo descrito, debe concluirse que lo dispuesto en esos artículos no restringen ni limitan el derecho de acceso a la justicia; ello, pues las porciones normativas impugnadas regulan el procedimiento para actualizar un programa o plan municipal de desarrollo urbano, lo cual no puede considerarse restrictivo del acceso a la justicia, en virtud de que

están en constante revisión, consulta y actualización, debiendo guardar congruencia con los planes y programas estatales, correspondiendo, en todo caso, a la autoridad la obligación de probar su validez en caso de controversia administrativa o judicial, siendo factible que el tribunal administrativo, en sentencia definitiva, ordene la actualización del programa o plan, en forma total o en alguna de sus disposiciones.

No debe perderse de vista que el artículo 400 impugnado se refiere a controversias entre las dependencias y entidades de la administración pública estatal y de las administraciones municipales respecto a la aplicación de los planes y programas de desarrollo urbanos, zonificación y otras.

Lo anterior, se aúna al hecho de que el particular afectado por un acto de autoridad, que tenga como fundamento la aplicación de una previsión contenida en un plan de desarrollo urbano, podrá incoar el juicio administrativo o el juicio de amparo, con el fin de que el acto administrativo de que se trate sea declarado inválido o, en su caso, inconstitucional y se sustraiga de su esfera jurídica la aplicación que le irrogó perjuicio.

Consecuentemente, se precisa en el proyecto que una cuestión es la relativa a las facultades de revisión por parte de las autoridades encargadas de la formulación y revisión de los planes y programas estatales y municipales y, otra, la defensa de los particulares frente a los actos de autoridad que se fundamenten en aquello. Este es el planteamiento de la impugnación que se hace en relación a esto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Está a su consideración. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Muy respetuosamente, discrepo de la validez que pudiera tener una disposición que restringe la posibilidad de acudir ante un tribunal sobre la base específica del número de años que debe durar un plan o programa urbano; pienso que, independientemente de que –como bien lo apunta el propio proyecto– existen otros medios para poder combatir este tipo de disposiciones, como lo es específicamente el juicio de amparo o los de control constitucional que el propio Estado pueda establecer, mucho me preocupa que, a partir de una categorización, independientemente de los fines que pueda perseguir y de las dificultades que se puedan presentar en la aplicación del programa cuando hay juicios en su contra, lo cierto es que provocar, desde una propia norma que no es la que rige los procedimientos contencioso administrativos, la improcedencia de un tipo de controversia a partir del contenido y la finalidad de los programas urbanos, me genera –por lo menos– el temor de que el precedente pudiera llevar a que, con una gran facilidad, hoy el legislador, en función de circunstancias que le parezcan pragmáticas, intervenga sobre la procedencia de los juicios; una cuestión genérica en este sentido es que el contencioso administrativo –precisamente– es el órgano de justicia –en esa materia– competente para conocer de las acciones emprendidas por la administración que puedan afectar a los particulares.

Por ahora, no puedo imaginar, si es que llegara a existir o no un programa urbano menor a seis años que pudiera ser de carácter

restrictivo o, en su caso, vulnerar otros derechos que, si bien – como el proyecto lo apunta– pudieran ser defendidos a través del medio de control constitucional, me resulta –por lo menos– raro considerar que la ley haya vedado la posibilidad de conocer al tribunal contencioso administrativo de una categoría específica de programas sólo en función de la duración que tienen éstos.

Entiendo muy bien las razones –insisto– que urbanísticamente pueden presentarse frente a los juicios que se presenten y la afectación de las acciones administrativas, pero también creo que está en manos de los tribunales determinar si suspenden o no los efectos de ellos, en función de la naturaleza de cada acto; y creo que en esto la apertura al contencioso administrativo es tal que vedar la oportunidad, creando una especie de artículos incontrovertibles, –por lo menos, en la vía administrativa– me genera dudas; de ahí que pienso que esta restricción no tiene una razonabilidad, no es una causa de improcedencia y, por tanto, – pienso– no es correcto que la norma haya vedado esta posibilidad; de ahí que creo que la invalidez es patente y, por ello, estoy –muy respetuosamente– en contra de esta parte del proyecto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más, señores Ministros? Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: También me aparto de los razonamientos que se expresan en relación con el artículo 140, fracción II, y 400; estos artículos –a mi juicio– establecen lo siguiente. En la fracción II del artículo 140 dice: “El Tribunal de Justicia Administrativa solo podrá determinar la improcedencia de

la aplicación del programa o plan que tenga una vigencia mayor a seis años.”

Y el artículo 400 dice: “El Tribunal de Justicia Administrativa es competente para decidir en las controversias entre las distintas dependencias y entidades de la administración pública estatal y de las administraciones municipales, respecto a la aplicación de los planes y programas de desarrollo urbano, la zonificación, convenios y demás disposiciones derivadas del presente ordenamiento, para lo cual sus resoluciones deberán sujetarse a las siguientes reglas: I. La resolución no podrá tener como consecuencia la autorización para ejecutar una acción urbanística que contravenga los programas y planes de desarrollo urbano vigentes.”

Al margen de que se está buscando un fin constitucionalmente legítimo, que es programar un adecuado desarrollo urbano; lo cierto es que le está imponiendo a un tribunal contencioso cuál va a ser el sentido de sus sentencias y cuál va a ser el límite – precisamente– en la administración de justicia y el sentido de sus resoluciones; al margen de que tendrían el juicio de amparo, pero por disposición de la propia ley, el tribunal de lo contencioso administrativo del Estado no podría emitir una resolución, aun cuando fueran fundados los conceptos de invalidez hechos valer por el particular, porque va a ver limitada su actuación por estas normas legales y, en este sentido, votaría en contra de la validez de estos preceptos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En el mismo sentido que la Ministra Piña Hernández.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más, señores Ministros? Tomemos votación nominal, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: En contra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto, apartándome de algunas consideraciones.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: En contra, y anuncio voto particular.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Estoy a favor del proyecto, solamente hago la precisión de que, en relación con el 186, había señalado que estimaba inconstitucional el precepto por invadir la esfera de competencia municipal.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: En contra, y por la invalidez de los artículos 140 y 400.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: De acuerdo con la propuesta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de siete votos a favor de la propuesta del proyecto, consiste en reconocer

la validez de los artículos 140, fracción II, y 400 del Código Urbano para el Estado de Jalisco; el señor Ministro Cossío Díaz vota en contra de algunas consideraciones; y voto en contra de los Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, quien anuncia voto particular y Pérez Dayán; el señor Ministro Medina Mora precisa la razón de su voto en contra de la validez del artículos 186.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Nada más para precisar. Estaría por la invalidez del 140, fracción II, y del 400, fracción I.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien. **CON ESTA VOTACIÓN SE APRUEBA EL SENTIDO DE LA PROPUESTA.**

Señor Ministro Franco, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Presidente. A continuación el proyecto, a fojas 164 a 170, aborda la impugnación a los artículos 140, fracción II, 186, 236 y 356.

Se considera infundado el planteamiento contenido en el quinto concepto de invalidez, en el cual se aduce que los artículos 140, fracción II, 186, 236 y 356 del código urbano establecen normas que son incongruentes entre sí y con el sistema normativo del desarrollo urbano, lo que hace que se vulnere el derecho humano a la certeza jurídica.

Se considera infundado el argumento en el que se indica que el artículo 140, fracción II, al prever que el tribunal de lo contencioso administrativo únicamente podrá determinar la improcedencia de la aplicación del programa o plan que tenga una vigencia mayor de

seis años; en tanto que, respecto de esta disposición, hemos hecho el estudio anteriormente y se consideró constitucional por la mayoría de este Pleno.

Asimismo, no asiste la razón a la parte promoverte al señalar que el artículo 186 dispone, en forma genérica que, tratándose de las obras dedicadas al rubro de la educación, deberán observarse los instrumentos normativos aplicables, puesto que, de su texto, se observa que para ese tipo de obras se hace remisión expresa al Reglamento Estatal de Zonificación, la reglamentación de zonas de equipamiento urbano y las que regulen el ordenamiento territorial; esto es así, dado que dicho reglamento contiene un capítulo específico que se refiere a la reglamentación de zonas de equipamiento urbano.

También se considera infundado el motivo de disenso, en el que se señala que el artículo 236 es inconstitucional, porque no indica qué deberá entenderse por áreas de protección natural, quedando sin defensa el particular que solicite la autorización de cesiones o concesiones.

Lo aseverado por los accionantes se considera infundado, toda vez que el significado del citado concepto se obtiene mediante la interpretación sistemática de la norma con las demás leyes aplicables, en específico, con la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que, al respecto dispone que “Áreas naturales protegidas: Las zonas del territorio estatal en que los ecosistemas originales que las conforman no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetas al régimen de protección”. Además, el propio ordenamiento define que las áreas naturales protegidas son los

parques estatales o municipales, las formaciones naturales y las áreas de protección hidrológica.

En diverso aspecto, el que se instituya un Consejo Estatal de Peritos en Supervisión Municipal, en términos del artículo 356 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, no transgrede el principio de certeza ni invade la capacidad autoorganizativa del municipio, en virtud de que, respecto de dicho Consejo, únicamente se establece que se instituye como un órgano técnico ciudadano, según se establece en el artículo 355 del mismo ordenamiento, y es para la supervisión de obras respecto del cual se reserva la atribución reglamentaria al ayuntamiento. Esto es lo que se manifiesta en el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Muy bien. Está a su consideración, señora y señores Ministros. ¿Hay observaciones? Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Estoy de acuerdo con el proyecto; nada más reiteraría mi discrepancia con relación al 140, fracción II, en función de lo expresado con anterioridad y del estudio, porque se basa en que se había declarado la constitucionalidad de ese precepto; como voté en contra de este considerando, también estaría en contra de éste. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: Muchas gracias. La aclaración que hice en el punto anterior, corresponde realmente a

éste. Estoy de acuerdo con la lectura que hace el proyecto respecto del 186, aunque estimo que el párrafo segundo es inconstitucional por invadir la esfera de competencia municipal, —como lo dije al principio— de acuerdo con el 115. Además, el 356 no creo que sea inconstitucional, aunque es un poco extraño que un consejo estatal se sujete a una reglamentación municipal pero, aunque eso no es lo que más abona a la certeza, tampoco encuentro que sea necesariamente inconstitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más? Si no hay más observaciones, tomamos la votación, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Estaría con el proyecto, con excepción del 140, fracción II.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA: Con el proyecto, con el comentario o matiz que hice antes.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto, exceptuando lo relativo al artículo 140, fracción II.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AGUILAR MORALES: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor del proyecto, por lo que se refiere a reconocer la validez de los artículos 186, 236 y 356; y mayoría de ocho votos por lo que se refiere a reconocer la validez del artículo 140, fracción II; con comentarios del señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: BIEN. CON ESO QUEDA APROBADA TAMBIÉN LA PROPUESTA EN ESTE SENTIDO.

Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el siguiente bloque que analiza el proyecto, se aborda lo relativo a la impugnación de los artículos 177, fracción I, y 178, párrafos segundo y tercero; esto está comprendido en el sexto concepto de invalidez, en donde los promoventes aducen que el artículo 178, con excepción de su párrafo segundo, contradice al diverso 177, fracción I, del Código Urbano para el Estado de Jalisco, en tanto que el primero fija que “No podrán permutarse áreas de cesión para destinos por vialidades”; y el segundo, que las vialidades primarias serán tomadas a cuenta contra las áreas de cesión para destinos; y en su párrafo tercero, que los predios para obras de infraestructura básica, que incluyen la vialidad primaria, serán tomadas a cuenta contra las áreas de cesión.

Del contenido de dichos numerales, no se advierte la contradicción que se argumenta, en virtud de que el artículo 177 establece que

procederá la permuta cuando las áreas de cesión no sean útiles para fines públicos, estableciendo como regla que no podrán permutarse áreas de cesión para destinos por vialidades, y de la redacción del segundo y tercer párrafos del diverso artículo 178, se observa que en este precepto se prevén supuestos específicos en lo que ello será posible, a saber, cuando la vialidad primaria afecte un predio o bien, cuando la autoridad lo determine porque la causa para aportar los predios por acciones, causas y objetivos distintos a los elementos del proyecto de urbanización, así lo exijan.

Por lo tanto, en el proyecto se sostiene que los numerales impugnados no regulan las mismas hipótesis normativas para la permuta de áreas de cesión y, por ende, el concepto de invalidez resulta infundado.

En diverso aspecto, los accionantes plantean que el procedimiento legislativo del que derivó el decreto –varias veces citado– por el que se reforman, adicionan y derogan las disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, es omiso en cumplir lo preceptuado por la Constitución Federal en los artículos 14 y 16, al establecer normas que son contradictorias de otras leyes y desconocer la naturaleza y efectos del acto administrativo, específicamente, por lo que hace al artículo 133 de dicho código.

El argumento de invalidez que se formula se considera infundado, en virtud de que, si bien en él se autoriza la demolición de una obra por contravenir un plan o programa de desarrollo urbano, aun cuando el ejecutor cuente con licencia, autorización y permiso, lo cierto es que, para tal efecto, la autoridad competente debe

notificar esa determinación confiriéndole al afectado un plazo de sesenta días previos para proceder a aquella demolición.

En tal medida, será obligación del interesado hacer valer, dentro de ese término, el recurso de revisión previsto en el artículo 397 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, el cual procede contra actos de autoridades que se estimen violatorias de lo dispuesto en el propio ordenamiento. Este es el planteamiento que formula el proyecto a la señora y a los señores Ministros, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señores Ministros, está a su consideración. ¿No hay observaciones? ¿En votación económica se aprueba? **VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA ENTONCES APROBADA, EN ESTA PARTE, CON LA VOTACIÓN SEÑALADA.

Continuamos, por favor, con la última parte.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Dado el sentido que ha tenido la discusión de este proyecto, señor Ministro Presidente, no hay un efecto determinado y, consecuentemente, lo único que quedarían serían los puntos resolutivos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguna observación, señores Ministros? Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Nada más, señor Ministro Presidente, saber si ya quedó aprobado el artículo 133, pues

tengo una observación de fondo en contra de la declaratoria de validez que se hace en este artículo.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Creo que falta ese.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Me permite, señor Ministro Presidente, porque con tantos números.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Probablemente esté en la página 172, 175.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Si me permite, señor Ministro Presidente, y me pudieran dar unos minutos.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Desde luego.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Para poderlo identificar, aquí está. Si me permite, Presidente, ya puedo dar cuenta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el proyecto, a partir de la foja 172, se analiza el artículo 133, que establece la posibilidad de que la autoridad municipal proceda a demoler obras a pesar de contar con la licencia de autorización o permiso; esto ya lo referí sin haber señalado el artículo correspondiente, y di las razones por las cuales el proyecto

considera que es infundada la causa de invalidez del precepto. Si gustan, las repito, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, más vale, por favor.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Es lo que refiere a la demolición de una obra por contravenir los planes o programa de desarrollo urbano, aun cuando el ejecutor cuente con licencia, autorización y permiso; lo cierto es que para tal efecto, la autoridad competente debe notificar esa determinación confiriéndole al afectado un plazo de sesenta días; además, el afectado tiene el recurso correspondiente a su alcance. Por estas razones, se considera que es infundado el argumento de invalidez que se hizo valer; con una disculpa porque no señalé el artículo al expresarlo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Justamente esta es la única parte que discrepo del proyecto. Me parece que el primer párrafo, la expresión “con o sin licencia”, y la fracción II que, de manera específica, autoriza que se pueda demoler una obra a pesar de tener autorización, licencia o permiso son violatorias de la Constitución; si el particular está autorizada su actuación a partir de un documento de autoridad competente, mientras ese documento no sea declarado nulo o inválido, me parece que no es lícito que la autoridad pueda proceder a demoler una obra en los términos en que se sostiene en esta parte del numeral que está

impugnado; consecuentemente, votaré por la invalidez de esta porción normativa. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Muy en los términos en que se ha expresado el señor Ministro Zaldívar; uno de los principios básicos del derecho administrativo es la estabilidad del acto administrativo.

Una licencia es un acto administrativo, su estabilidad llevaría a que el titular de esa licencia deba ejercerla –precisamente– en los términos en que se le entregó; sin embargo, su derecho es a que ésta permanezca así, hasta en tanto no haya un acto que la modifique; la mera generación de un programa que se pudiera considerar distinto a los fines que la licencia entregada persigue, daría lugar a que, de acuerdo con esta normatividad, la demolición procediera. Es evidente que la autorización entregada por la administración tiene un procedimiento distinto para decretar su nulidad.

En lo general, se ha utilizado un juicio ante el tribunal contencioso administrativo, también hoy las modalidades del derecho administrativo han llevado a que la propia autoridad, en sede administrativa, abra procedimientos equivalentes, los cuales aún no se han estudiado en cuanto a su constitucionalidad; lo cierto es que el título que permite a alguien ejercer un derecho no puede ser invalidado sólo porque una disposición legislativa faculte al

municipio la posibilidad de demoler, en los términos en que lo sostiene este criterio.

Adicionalmente a ello, el proyecto evoca la posibilidad adicional de acudir a dos tipos de recurso, no sé si específicamente pudiera haber uno de ellos, no sé siquiera si los dos, pero —por lo menos— uno podría no ser si es que, en términos de lo analizado en este Alto Tribunal por lo que hace al artículo 140, fracción II, en la eventualidad de que el programa que resulte afectado por esta licencia hubiere sido modificado, y éste fuera menor a seis años, no podría ser llevado ante la instancia contencioso administrativa, precisamente, por ser el fundamento de la demolición, lo cual está declarado válido, no es posible llevarse ante un tribunal contencioso administrativo, no con ello cuestiono lo resuelto por este Alto Tribunal; evidentemente, —como aquí se expresó, en ello coincidió la señora Ministra Piña Hernández— existe el juicio de amparo; sin embargo, se busca establecer una congruencia en el orden estatal y, en lo particular, la que debe existir entre la administración activa, en su modalidad de ejecución —administración pura— y de control, administración que revisa.

En esa medida, me parecería difícil sostener —como lo hace el proyecto— que procede el juicio ante el tribunal contencioso administrativo, cuando nos ha quedado claro que el fundamento de ello podría ser un plan o programa menor a seis años, para lo cual la propia legislación ha vedado su conocimiento; son todas estas razones las que, sumadas a las que muy seguramente se escucharán aquí, me llevan a entender que esta permisión, no obstante existir ya una licencia y entregar al municipio la posibilidad de demoler en un término de sesenta días, me es —por

lo menos— difícil de explicar en el orden constitucional y, a partir de ello, pienso más en su invalidez. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Pérez Dayán. Señor Ministro Gutiérrez, por favor.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. En el mismo sentido que el Ministro Zaldívar y el Ministro Pérez Dayán; me parece que el artículo 133, fracción II, no respeta el principio de presunción de validez de los actos de la autoridad administrativa, es decir, existe un permiso, una autorización emitida por autoridad competente que le autoriza a hacer ciertas cosas a un particular, y me parece que la única manera como se puede vencer esa presunción de validez es mediante el juicio de lesividad, como comúnmente se conoce en materia administrativa.

No podría entender de otra manera cómo una autoridad pudiera revocar su propio acto en perjuicio de un particular que ya goza de una determinación que goza de presunción de validez. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Gutiérrez. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. En el mismo sentido; es importante, además, señalar que este artículo 133 ya traía esta posibilidad de demolición, pero —precisamente— la reforma de dos mil quince consistió en agregar

esta frase de: “dentro de los 60 días posteriores a la notificación”, y eso es lo que —en mi punto de vista— lo hace inconstitucional.

En el texto anterior se hablaba de demolición, y ahí estaría de acuerdo con el proyecto —como el que se nos propone— porque se tiene que analizar en conjunto, todo el sistema lo que es un acto administrativo, los medios de impugnación, la posibilidad de suspensión, etcétera. Entonces, ¿cabrían en el texto anterior?, sí; el problema es que la reforma de dos mil quince consistió en dar una regla específica que dijo: “dentro de los 60 días posteriores a la notificación”; por lo tanto, da una regla específica, independientemente de que proceda el contencioso administrativo o no; y —para mí— es esto lo que impide hacer una interpretación sistemática de la ley de procedimiento administrativo y del código urbano para decir: debe entenderse que, una vez que quedó firme; aquí ya no nos permite esa interpretación, se va a demoler 60 días posteriores a la notificación, independientemente de que corran los términos para la impugnación del contencioso administrativo o no.

Por estas razones, estoy en contra, y creo que es inconstitucional este precepto. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Laynez. Señor Ministro Medina Mora.

SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.: También comparto el criterio de que es inconstitucional el precepto, en el sentido de que no puede desconocerse una licencia, autorización o permiso, que tiene —obviamente— una presunción de validez hasta que, en su caso, fuere declarada nula, so pretexto de que existe un medio de

defensa contra la notificación de demolición; no me parece que sea suficiente para validar la norma, me parece que es inconstitucional.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Medina Mora. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Por las mismas razones que expresó el Ministro Gutiérrez, considero que es violatorio del principio de presunción de validez y del de seguridad jurídica porque la autoridad no puede determinar —y ante la existencia de una licencia que ya fue otorgada al particular— por sí y ante sí que esa licencia fue otorgada indebidamente y proceder a la demolición de la obra.

En este caso, tendría que proceder un juicio de lesividad, al margen de que exista un recurso, —como lo desarrolla el proyecto— también aquí conjugo lo que se estableció con el artículo 140, fracción II, no en todos los casos el particular ni siquiera va a poder obtener, sí podrá irse al juicio de nulidad, pero la sentencia, en unos supuestos que el propio artículo establece, no procederá a emitir una resolución favorable al particular, en los supuestos que el propio artículo prevé. Y el hecho de que el particular se pueda ir al juicio de amparo, aun ante la supuesta improcedencia para obtener el sentido de su pretensión, considero que ello no es suficiente porque se le priva de un recurso efectivo, conforme a los criterios que ha establecido la Corte Interamericana.

Entonces, en este punto también estaría por la invalidez del 133, fracción II, del código urbano. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Señores Ministros, ¿alguien más? Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Para sumarme a la postura por la invalidez de este precepto; creo que la redacción y la disposición mismas son un tanto contrarias a los principios y garantías fundamentales de cualquier persona; el tema de poner un plazo específico para llevar a cabo la demolición, también pudiera contradecir la posibilidad del recurso y la suspensión; en fin, creo que este artículo resulta violatorio de la Constitución y también estaría por su invalidez. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más? También consideraba que, además de que podía ser el recurso que señalaba el proyecto, también habría otra posibilidad a través de otras disposiciones, como los artículos 365 y 383, que permitirían acudir también con garantía de audiencia a un recurso pero, en efecto, coincido con lo que se acaba de decir respecto de la validez de la autorización otorgada, la licencia, sin que hubiera un juicio previo que determinara la invalidez de dicha licencia.

Por lo tanto, el 133 establece los dos supuestos: “con o sin licencia”; obviamente estaría en contra de cuando se habla de la existencia de una licencia de poder hacer la demolición, sin haber calificado previamente esa autorización para construir y, en ese

sentido, tampoco coincidiría totalmente con el proyecto. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Ministro Presidente, quiero entender que, quienes se han manifestado en este mismo sentido, por supuesto están en la lógica de cuando existe la autorización, licencia, etcétera; el documento oficial que les ha permitido llevar a cabo una obra y no cuando no existe, porque ahí ni siquiera habría el problema que se ha discutido aquí, así lo entendí.

Pero nada más quiero hacer una reflexión porque, evidentemente, esto que están manifestando fue duda del ponente también, y llegué a la conclusión de que esto responde a una segunda lógica, que es muy importante en nuestro país: que no supera el interés particular al interés público; es muy frecuente y lo vemos, que haya desarrollos muy importantes, que por las razones que sean obtienen una licencia que no es válida, en inicio, y coincido con ustedes, absolutamente; un acto administrativo, en principio, no puede dejarse sin efectos cuando no se ha invalidado.

A la conclusión que llegué es que esto tiene un objeto constitucional absolutamente válido: proteger las zonas más importantes que hay que cuidar y, consecuentemente, esta norma pretendió —precisamente— evitar que se continúe indefinidamente con las construcciones que no debieron haber obtenido una licencia —porque ese es el presupuesto básico— y, al mismo tiempo, proteger el derecho de los particulares a defenderse; esto lo ponderé y llegué a la conclusión de que podría considerarse válido, atendiendo al interés público que subyace en esta norma.

Respeto el criterio que ya se ha manifestado –al menos– por ocho de los señores Ministros; consecuentemente, señor Ministro Presidente, no tendré ningún inconveniente –si es el caso– a que saquemos este artículo del juego; –en este caso– haré un voto particular para defender este punto, porque –insisto– me parece que este es el tipo de determinaciones que se tienen que valorar en la ponderación del interés público y el interés general, frente al interés privado; sin –de ninguna manera, digamos– pretender demeritar en nada el argumento que se ha dado: de que hay que proteger a los particulares cuando tienen un acto administrativo que los protege; esto, –por supuesto, en mi opinión– en este caso, el particular no queda en estado de indefensión, podrá defenderse y, al mismo tiempo, se está tratando de proteger el interés general, que no se pueda continuar una obra que –evidentemente– puede ser dañina por las zonas en donde pueda estar desarrollándose; entonces, con todo respeto a la posición, —insisto— esta es a la convicción a la que llegué y, por eso, lo planteé de esta manera, pero respetaré la votación de este Pleno, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Declino, señor Presidente. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Estoy de acuerdo con el interés público cuando se trata —que no lo dice el artículo 133— de un problema de seguridad inminente, cuando hay un peligro de demolición o de derrumbe, un edificio o de una condición que

estuviera, aun cuando se hubiera construido con una licencia; desde luego, ahí estaría el interés público para poder demolerlo, cuanto antes, por una cuestión de seguridad; pero este artículo 133 no se refiere a estas condiciones, se refiere —simplemente— a que si lo hicieron en contra de las disposiciones “con o sin licencia” se procedería a la demolición.

No excluyo, por lo tanto, la posibilidad de que se pudiera hacer una demolición inmediata cuando se trata de asegurar la salud pública o la seguridad de las personas, en ese caso. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. Para precisar mi voto. El artículo 133, párrafo primero, es el que establece el supuesto y la consecuencia; entonces, la invalidez de mi voto de la norma sería, en el párrafo primero, quitar el: “con o”; y eliminar, asimismo, la fracción II, porque el párrafo primero habla de con o sin licencia se va a demoler; la fracción I, si no tienen licencia, le toca al afectado, y si tienen licencia le toca al municipio y va a indemnizar al afectado; entonces, el párrafo primero es el que establece el supuesto general “con o sin” y, entonces, mi votación sería por la invalidez de la preposición “con o”, que sería ese pedazo, así como la fracción II del artículo 133. Gracias.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Es decisión de la mayoría, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Propondría —como lo señala la señora Ministra, coincido con ello— en que la problemática está

cuando se tiene la licencia porque, cuando no se tiene la licencia, en el proyecto se señala la posibilidad de acudir a una garantía de audiencia previa, en un caso; inclusive, yo señalaba que hay otro procedimiento que podría permitir acudir a una garantía de audiencia, que son los artículos 365 y 383, en la que expresamente se dice en el artículo 365: “conceder previa audiencia al interesado”, pero estaría también porque esa porción normativa —como señala la señora Ministra Piña— pudiera eliminarse. Señor Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias señor Ministro Presidente. Evidentemente, desde que el proyecto propone reconocer la validez y pudiera parecer que la votación estará más por el lado de la invalidez y la construcción de los argumentos, me parece que necesariamente deben pasar por lo expresado por el señor Ministro ponente, lo cual es de capital importancia.

Es frecuente —y si no es que pudiera decir que hasta común— encontrar desarrollos habitacionales, comerciales, industriales amparados bajo un concepto de licencia, cuando al analizarlo se advierten inconsistencias, irregularidades y hasta violaciones a los programas de desarrollo; y como bien lo apuntaba el señor Ministro ponente, es el interés de la colectividad el que debe superar al del individual cuando éste se obtuvo ya por error, o ya por inducción, cualquiera que haya sido su origen, incluso, negativo.

Sin embargo, la consecuencia que el artículo expresa frente a una licencia concedida, con independencia de cuál haya sido la motivación, pudiera ser hasta un acto de corrupción, no es la de

demoler. El Estado cuenta en beneficio de la colectividad con una importante cantidad de instrumentos que permiten evitar el daño que se le ocasiona a la colectividad a través de la suspensión de obras, independientemente de que hubiere licencias entregadas. La licencia no supone la continuidad de la obra, ésta puede —en determinado momento— ceder cuando se pudiera demostrar que la manera de obtenerla no fue a través de los instrumentos que el derecho nos proporciona.

De suerte que si la consecuencia del artículo es la demolición, independientemente de la certeza que asiste a la expresión del señor Ministro ponente, en tanto es frecuente encontrar casos con licencias expedidas legalmente cuyo origen puede no ser del todo regular, la consecuencia de la norma es asegurar el bien de la comunidad, pero no a través de la demolición, sino la suspensión y, a partir de los elementos que sobre el particular recabe la autoridad, acudir —incluso— sin la necesidad de un juicio de lesividad a la anulación del acto administrativo cuando advierta que padece esos vicios.

Lo cierto —insisto— es que la consecuencia es extrema, pues existen muchas otras medidas que, frente a circunstancias como éstas, en donde la colectividad se ve perjudicada, hay forma de detener esas obras o inhabilitar el uso de inmuebles ya terminados. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. Perdónenme que insista pero, a ver, creo que lo que nos dice el Ministro Franco es muy plausible; insisto, el artículo ya existía, el principio de demolición estaba en el artículo 133; y difiero, creo que *per se* no es inconstitucional; y hay que entenderlo en todo su contexto, el artículo 133 dice que, cuando se realizaron construcciones, ampliaciones en contravención al programa o al plan correspondiente, se tiene que demoler; pero el objeto del artículo es darnos los criterios; entonces, cuando uno lo ve en su conjunto te dice: conforme a los siguientes criterios: “I. Si las acciones se ejecutaron sin autorización, licencia o permiso, el costo de los trabajos será a cargo de los propietarios o poseedores [...] II. Si las acciones se ejecutaron con autorización, licencia o permiso expedido por autoridad competente, el costo de los trabajos será a cargo de la autoridad”. Y sigue diciéndonos el artículo: “En el caso de la fracción I cuando se trate de no más de cincuenta metros cuadrados de reconstrucción, o ampliación en vivienda popular y no invada zona de propiedad privada, pública, servidumbres o restricciones, no será demolida la obra y solo procederá la multa.”

Este artículo lo que pretende es decir: si hay una posibilidad de demolición, y creo que eso, *per se*, no es inconstitucional, la obra se construyó —como bien nos lo dice el Ministro Franco— en contravención al programa; y esas violaciones se ven todos los días; para mí, es la porción normativa donde nos dice: hacen la demolición dentro de los sesenta días posteriores a la notificación; en este momento, es donde se hacen nugatorios los medios de defensa.

El artículo 133 no prejuzga ni nos dice cuándo; está diciendo: si es contrario a un programa, vas a proceder a demolerlo; ahí aplican las garantías de audiencia —que nos ha hecho mención el Presidente— y aplica la ley de procedimiento administrativo, y solicitará el afectado la suspensión en el contencioso administrativo, etcétera.

Aquí, —lógicamente— no veo por qué no puede una ley local decir que si se hizo en contravención se puede demoler, eso no es inconstitucional —en mi punto de vista, insisto, y no es en aras de convencerlos—. La porción normativa que le agregaron en dos mil quince es lo que hace nugatorios los medios de defensa, pero ¿por qué vamos a considerar inconstitucional todo el artículo 133, es decir, la posibilidad de demolición?; creo que eso se tiene que mantener una vez que queda firme, pero el precepto —como estaba— no prejuzgaba porque aquí no nos está hablando de medios de defensa; lógicamente, debía entenderse —y el legislador no nos lo tiene que decir— que esa demolición es una vez que quedó firme, pero no nos lo tiene que estar diciendo; por lógica, en el sistema se entiende: me notifican, procede el contencioso con el plazo que tengo, incidente de nulidad de notificaciones, etcétera,

Insisto, lo que debemos declarar —en mi punto de vista— inconstitucional es esa porción normativa que agregaron; donde no toma en cuenta si hay un incidente de nulidad de notificaciones, donde no toma en cuenta que paralelamente están corriendo los sesenta días para la demolición, pero ya está corriendo tu plazo para el contencioso administrativo, estás pidiendo la suspensión, pero aquí van a rajatabla los sesenta días; eso es lo que lo hace, pero considero que la posibilidad de demolición no debemos de

privar —en este caso— al municipio de esa posibilidad, considerando constitucional todo; lo que es inconstitucional es que con la reforma interviene o hace nugatorios o puede hacer nugatorios los medios de defensa. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Nada más quisiera agregar aquí —por lo que mencionó el Ministro Laynez—: es cierto que el supuesto que dice el artículo 133, que sean contrarios a lo dispuesto en el programa o plan correspondiente; sin embargo, existe la presunción de que esto se hizo de acuerdo al programa y al plan correspondiente porque se tiene licencia.

De tal modo que, decir que vale la demolición porque se hizo en contra del plan, primero, tendría que desvirtuarse la presunción de legalidad de que se hizo conforme al plan, ya que tiene la licencia. De hecho, en los conceptos de invalidez sólo se combate esa porción que señalaba la Ministra Piña, el “con o sin licencia”; eso es lo que se combate, no se combate la demolición, cuando se propone haberse hecho sin licencia, solamente es en relación con cuando exista la licencia correspondiente.

Por eso, como se ha planteado, la validez de la licencia misma tiene que ser previamente impugnada para, entonces, poder determinar que, en efecto, se hizo en contra de los planes de construcción. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Atendiendo al planteamiento que acaba de

explicitar el Ministro Laynez, que no entendí originalmente, como ponente y tratando de encontrar una solución consensada, entendí que él está proponiendo que la porción normativa “dentro de los 60 días posteriores a la notificación”, se invalide. Creo que esto eliminaría las —digamos— argumentaciones que se han hecho en contra del proyecto, porque no habría esa condición que establece que, efectivamente, —y confieso que no había tenido esta lectura del precepto y me convence— la autoridad podría hacerlo al hablar “dentro de los 60 días posteriores a la notificación”, y lo cual dejaría en absoluto estado de indefensión al particular.

Creo que, quitando esta porción normativa, podría —y agradezco que el Ministro Laynez haya abierto mi entendimiento— caminar con esta propuesta, pues creo —efectivamente— que eso podría ser absolutamente violatorio de los derechos de los particulares.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Pide la palabra el señor Ministro Gutiérrez; sin embargo, el Ministro Laynez me pide una aclaración.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Nada más para precisar la propuesta; es exactamente como la ha planteado el Ministro Franco.

Ahora, —sólo para aportar al debate, en mi punto de vista— ahí no tiene nada que ver con que exista o no licencia; si existe licencia, tiene presunción de legalidad hasta que no se destruya y no queda firme; si no existe licencia, tampoco puedes demoler en los sesenta días, porque la autoridad te tiene que demostrar que no existe la licencia, y esto es, te notifica y dice: esa construcción no

tiene licencia; muy bien, ya está notificado; ahora, tú tienes que demostrar que existe, o la autoridad decir: aquí no hay ninguna licencia, pero eso se hace, primero, en sede administrativa, y luego en un litigio; para mí, el que exista o no licencia no hay diferencia; la posibilidad es demoler con una licencia indebida o sin licencia, pero en ambos casos tiene que estar firme.

Por eso, —para mí— no veo cuál es la diferencia entre que exista o no, eso es correcto, lo que sí es que, en ambos casos, eso se acredita en un juicio de lesividad o que la autoridad te demuestre que, de veras, no hay licencia; pero no puede empezar a demoler sesenta días después de la notificación, así sea que te diga: la licencia que tienes es ilegal; o te diga: no hay licencia, en ambos casos, el ciudadano irá al juicio correspondiente; y el problema es que, hasta que quede firme, en uno o en otro sentido, es cuando puede proceder a la demolición no antes. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Comparto la propuesta de la Ministra Piña Hernández en cuanto a las porciones que se deben declarar inválidas, y voy a explicar por qué. Creo que no hay duda de que la autoridad pueda demoler una obra que, al amparo de una resolución mal dada por la autoridad administrativa, se construya, la pregunta es ¿quién puede determinar que estuvo mal dada esa autorización, la propia autoridad o un tercero?; es decir, ¿puede revocar su propio acto la autoridad o tiene que acudir al tribunal en

juicio nulidad?, y me parece que el que tiene que declararlo es el tribunal contencioso administrativo, no la propia autoridad.

Ahora, vamos a suponer que se logra la nulidad de ese acto; si se logra la nulidad de ese acto, ya no existe autorización o permiso; entonces, carece de sentido la fracción II, todos los casos caen en la fracción I; es decir, se construyó sin un permiso o una licencia válida; por lo tanto, coincido con la Ministra Piña Hernández en las porciones que se tienen que anular. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Venía con muchas dudas y he escuchado con atención lo que se nos ha planteado aquí; estoy muy de acuerdo con lo que plantea el señor Ministro Laynez; creo que aquí lo que estamos protegiendo no es la condición de la licencia, sino la construcción dentro de las áreas que están determinadas por el programa o el plan correspondiente; creo que es relevante que, más allá de que se haya o no otorgado una licencia, si se hace una construcción dentro de un área que está protegida y esa licencia o permiso –o lo que sea– se demuestra en un litigio que está dentro de una zona reservada, me parece que se procederá a la revocación de la misma y, en ese caso, se podrá llevar a cabo la demolición.

Lo decía el Ministro Franco, lo que aquí estamos viendo no es una condición de un individuo que goza de una licencia, lo que estamos viendo es la ordenación territorial –básicamente, urbano–

de distintos lugares en el país; si una persona, en un área que está determinada por un programa o por un plan con determinadas características, obtiene una licencia o una autorización o no, creo que hay que demostrar en el juicio que, efectivamente, se construyó sobre esa área; con ese motivo, se podrá llevar a cabo una revocación, y con ese motivo de la revocación, se podrá proceder a la demolición; me parece que ese es el interés superior que se está manejando en las intervenciones, porque es un área protegida por razones ecológicas, sea medio ambiente, agua o de los distintos modos en los que se prevé; si en ese litigio se demuestra que la persona no tiene un permiso o autorización o licencia, me parece que cae en la misma condición anterior; en este artículo no se está prohibiendo –y sería muy grave que se hiciera así– la condición donde la persona acude al contencioso administrativo, y se puede prohibir aquí que vaya al juicio de amparo finalmente, lo que sea.

Entonces, creo que lo que está diciendo el Ministro Laynez es muy razonable: no se produce una condición automática de los sesenta días, en donde, pase lo que pase, se está llevando a cabo la demolición; lo que se estaba viendo es la posibilidad de que se demuestre que, con licencia o sin licencia la construcción, en una zona de plan o programa, debe llevarse a cabo una demolición porque tiene un interés prevalente.

Ya sabemos que el artículo 27 impone a la propiedad privada modalidades, me parece que esta es un condición e imposición de modalidades que tiene una justificación constitucional; consecuentemente, me parece que, suprimiendo esta condición de un absoluto: “dentro de los 60 días posteriores a la notificación”, –

como pase lo que pase tiene viabilidad esto—, me parece que quedan en equilibrio estas dos condiciones; creo que aquí la importancia no es tanto las licencias —insisto— y los permisos, sino la condición de organización territorial que prevé la Constitución, y que me parece —con toda franqueza— que sí es un bien superior.

La persona —y con eso termino— tiene la posibilidad de defenderse, demostrar que el permiso y la construcción no está dentro de una zona determinada por un plan o programa; eso es lo que me parece que va a ser la litis en el caso, no si tiene un buen o mal programa, puedo tener una licencia o autorización espléndida, pero está sobre una zona que no tiene posibilidades de construcción. Creo que esa es la litis, y eso me parece que el artículo —en el caso— lo está refutando. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Brevemente. No leo el artículo que hable de la construcción en determinadas zonas, es un artículo general, donde dice: “En caso de haber realizado construcciones, ampliaciones o reconstrucciones con o sin licencia, autorización o permiso en contravención de lo dispuesto en el programa o plan correspondiente”. No veo aquí que se hable sobre una zona sobre la que no se pueda construir o una zona protegida; y el plan o programa puede decir: únicamente dos pisos, y yo amplíé mi casa y le puse tres pisos; o sea, los planes y programas llevan toda una estructura de construcción, de urbanidad, no solamente de áreas protegidas o no; incluso,

permite construcciones porque habla de ampliaciones o reconstrucciones en contra de lo que se establezca en el programa.

Entonces, no habla de una zona protegida en sí misma, puede que el plan y programa correspondiente establezca una zona protegida, y estará prohibido construir y no tendrá licencia. ¿Qué pasa si tiene licencia? Sería otra cuestión pero, entonces, ese espíritu –que también coincido– de zonas protegidas, etcétera, o como fin constitucionalmente válido de planeación de zonas urbanas, también tenemos que ver la protección al ciudadano, no necesariamente es zona protegida, es si quiero ponerle un piso más a mi casa o si se me permite o no la ampliación, la reconstrucción de mi casa en una zona, en donde ciertos programas pueden permitirlo o no.

Aquí sucede que –como decían el Ministro Ortiz y el Ministro Presidente Luis María Aguilar– el particular cuenta con una licencia; esa licencia –bien o mal– tiene una presunción de validez, y si tiene esa presunción de validez, para que la autoridad venga y pretenda demoler mi casa en sesenta, en treinta o en cuarenta días, –puede poner en un año– tiene que existir un procedimiento que declare nula esa licencia.

¿Que se pueden otorgar licencias en contravención a los planes y programas?, claro que sí, y eso no se puede permitir. ¿Qué habrá de hacerse? Destruirse esa licencia que indebidamente se otorgó, a través del procedimiento correspondiente, aquí es mediante un juicio de lesividad. Por ejemplo, en la Ciudad de México el otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias es a través

del juicio de lesividad ante el tribunal contencioso administrativo de la Ciudad de México, aquí así se hace.

Una vez que prospera el juicio de lesividad y se declara nula la licencia, entonces –como dice el Ministro Gutiérrez– no hay licencia y, si no hay licencia, –porque ya es nula– entonces claro que tiene la facultad –que no lo tendría que decir el artículo– de demoler porque se construyó sin licencia; pero aquí habla de que hay licencia. La inexistencia de la licencia se dará una vez que se lleve a cabo el juicio de lesividad correspondiente y ya no exista; sí pueden demoler cuando no haya licencia o cuando se haya declarado inválida esa licencia, pero con licencia que todavía subsiste y no hay una resolución que la haya declarado inválida, el particular tiene la protección y la presunción de validez de la norma.

Ahora, también podría verse hasta por suspensión, si como dicen: se construye en zona protegida, deberá hacer suspensión o no, porque en el mismo sentido, si tengo antes de los sesenta días que presentar mi juicio de nulidad o contencioso administrativo, me presento, me conceden la suspensión, pues tampoco la autoridad va a poder demoler hasta que se acabe el juicio sin licencia; y también estará ahí la construcción sin licencia, con una suspensión hasta que acabe el juicio; entonces, aquí lo que se está protegiendo –nada más– es que se le quite “con licencia”. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: De hecho, la licencia presupone que se está construyendo donde sí se puede construir, por eso existe la licencia.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: No necesariamente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, la licencia presupone que, cuando la autoridad la otorgó, verificó y calificó que se podía construir; es cierto, se pudo haber emitido la licencia en contravención, pero eso habrá que calificarlo posteriormente; de entrada, se supone que, al tener la licencia, se podía construir.

Pero, por lo que estoy advirtiendo, señora y señores Ministros, quizá no alcanzaríamos los ocho votos para declarar la invalidez de esta disposición o de su porción normativa; como acordamos esperar a la señora Ministra Luna para el efecto de la improcedencia, si ustedes no tienen inconveniente, haríamos ahorita nada más una intención de voto para verificar quiénes estarían a favor o no de la propuesta, y dejaríamos la resolución final de este tema –también– para cuando se incorpore la señora Ministra –la próxima semana–; desde luego, atendiendo también a la otra propuesta que dejamos encorchetada. Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Presidente, nada más para precisar. Entiendo que los dos únicos temas que dejaríamos pendientes, para cuando llegue la señora Ministra Luna Ramos, es el empate que tenemos respecto de un sobreseimiento o no, y este punto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Si eso es lo que está sugiriendo, no tendría ningún inconveniente.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: ¿Intención aquí?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Quiere una intención de voto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí, pediría una intención de voto, sobre todo, para determinar la necesidad de que la señora Ministra se incorpore; además, no podríamos declarar resuelto este asunto mientras la señora Ministra no dé el voto en relación con la improcedencia. Señor Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: De acuerdo, señor Presidente. Por lo que veo, se han pronunciado dos señores Ministros por la invalidez de una porción normativa en cuanto a los 60 días posteriores a la notificación. ¿No sé si el señor Ministro Franco se sumaría a esa postura?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Es correcto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Entonces serían tres. Creo que estos votos no podría sumarse a los que hemos propuesto la invalidez del precepto, sobre la base de que resulta incorrecto imponer esta sanción a quien ha obtenido una licencia de construcción.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Exactamente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Entonces, desde esa perspectiva, creo que las razones, incluso, las porciones normativas respecto de las cuales se propondría la invalidez son distintas.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Exactamente.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Por otro lado, – abonando al debate– me parece que, con la eliminación de la porción normativa donde dice: “dentro de los 60 días posteriores a la notificación,” –desde mi punto de vista– no se convalidaría el defecto que advertimos en el precepto porque, aparte de invalidar esa porción normativa, habría que proponer una interpretación conforme del precepto, para poder establecer que la imposición de la sanción de la demolición sólo tendría lugar después de un juicio en el que se hubiera revocado la licencia, y esa determinación hubiera quedado firme.

Creo que tienen que ser las dos cuestiones, porque quitando sólo la porción normativa que se propone, me parece que el precepto sigue teniendo esa problemática. Gracias señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Presidente. No iba hacer uso de la palabra pero, dado que se ha extendido la discusión; simplemente, para fijar mi postura.

Voy a votar– como lo anuncié en mi intervención– por la invalidez de la porción normativa del artículo 133, párrafo primero, “con o”, y por toda la fracción II; “con o” del párrafo primero. Me parece que el punto –que si leemos la demanda, página 16– que se impugna es –precisamente– que se pueda demoler una obra con licencia, no el plazo, y aunque tenemos suplencia absoluta de la queja, me parece que –como bien dijo el Ministro Pardo– quitar el plazo no subsana el vicio de inconstitucionalidad que le veo a este precepto.

El poder demoler una obra cuando se cuenta con licencia, permiso o autorización, lisa y llanamente, me parece que no es constitucional. Pueden darse muchos problemas, incluso, —se ha dicho aquí— de corrupción, y —claro— la autoridad —como también decía el Ministro Pérez Dayán— tiene una serie de mecanismos: suspensión de obra u otro tipo de cuestiones para evitar esto; pero también se pueden dar efectos de corrupción demoliendo obras que tienen autorización; creo que ese no es el debate ¿de qué lado se puede hacer más corrupción o más trampas? Es simplemente, cuando un particular tiene una licencia, un permiso, una autorización, este documento ¿tiene una presunción de validez que debe ser respetada, o simple y sencillamente una autoridad puede decir: a mí como que me parece que violaste el plan, y voy y destruyo la obra?; me parece que esto —al menos, para mí— no es viable constitucionalmente; y el plazo —honestamente— no veo que ahí sea el problema, y votaré en los términos que anuncié. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias. Quisiera nada más aclarar esto —antes de dar la palabra a los señores Ministros Laynez y Cossío— que: aun cuando los señores Ministros están por la invalidez de esta cuestión de los 60 días posteriores a la notificación, tendríamos que pronunciarnos respecto de lo que se impugnó; se impugnó respecto de que se dé la demolición con licencia; o sea, serían —en todo caso— dos propuestas que tendrían que definirse. Lo que está combatido —como ahora lo señalaba el señor Ministro Zaldívar— es que se permita la demolición de un inmueble cuando tiene licencia, sin que la licencia haya sido anulada.

Y el otro planteamiento es el que se ha agregado, —y no niego que sea discutible— en relación con el plazo de los 60 días posteriores a la notificación pero, respecto de lo que se impugnó, se estudia, pues pediría que nos pronunciáramos también respecto de ese tema: todos decir si están de acuerdo o no en que la demolición con licencia pudiera ser inconstitucional o no. Para poder alcanzar —al menos— una votación en uno de los dos aspectos que se le están advirtiendo de inconstitucionalidad a esta norma. Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Solamente una precisión, con ánimo —una vez más— de aportar, no quiero ser incisivo. Leamos el artículo quitando el “con o” y nos diría: “Artículo 133. En caso de haber realizado construcciones, ampliaciones o reconstrucciones [...] sin licencia, autorización o permiso en contravención de lo dispuesto en el programa o plan correspondiente,” pues ni siquiera sería necesario; si no hay licencia, hay autorización o permiso, la obra es ilegal. No tendría que decirnos el legislador “en contravención”.

Por eso insisto, “con o sin licencia”, está tutelando que es en contravención al plan o programa; insisto, y esto es bien importante porque tener una licencia con la presunción de validez —creo— no siempre es claro. ¿Cuántas veces en las construcciones se dice: es que sí tengo licencia, pero te extendiste, o te saliste dos metros, y eso no abarcaba la licencia, pero tengo licencia? Por eso insisto: tengas o no licencia —como esté— lo importante es tutelar que los medios de defensa sean efectivos, y es lo que el proyecto pretende al haber agregado eso.

Por lo tanto, —insisto— solamente se va a referir a sin licencia, pues no tenemos que decir, si no tiene licencia va en contravención a la ley; tan es así que, como estaba redactado decía: “con o sin licencia”, estás yendo en contra del programa, tienes la presunción de legalidad; es decir: lo siento, tengo una licencia, sí, pero va en contra, entonces, vamos a lesividad y que te anulen la licencia, pero no empieces a demoler inmediatamente; si no hay licencia, también queda sujeto a prueba —discúlpenme— porque no siempre es claro que abarcó o que tiene exactamente, y eso vemos en las clausuras cotidianas que se dan, teniendo una licencia, se dice: sí, pero saliste veinte centímetros de la banqueta, eso no abarcaba, pero hay licencia o es sin licencia; por eso, lo tutelado no es eso, lo tutelado es que la demolición no se haga sin respetar la garantía, del debido proceso, es decir, que quede firme una decisión. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sin cuestionar que pudiera ser eso un motivo también de invalidez, lo que se está combatiendo es que se demuela cuando se tiene licencia, eso es lo que se está combatiendo. Podríamos plantearlo en los dos aspectos, pero les pediría, cuando votemos ya en definitiva, si respecto del argumento planteado en la demanda, y que es el que se nos plantea, respecto de que se pueda demoler una construcción cuando tiene licencia, como dice ahí “con o”, con licencia, entonces, nos pronunciemos.

A continuación, podríamos pronunciarnos también respecto del otro argumento, respecto de la demolición inmediata dentro de los 60 días que ese es el agregado que se le puso a la disposición

combatida; por eso, les plantearía que los viéramos de esa manera. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Ministro Presidente. Me parece difícil que en este artículo 133 se hiciera toda la composición de cuáles van a ser los mecanismos procesales; tendríamos que decir tanto como: se va a poder a hacer las demoliciones cuando se haya construido con o sin licencia en contravención de lo dispuesto en el programa o plan correspondiente, siempre que se salve la garantía de audiencia, siempre que se respeten los derechos humanos, siempre que la sentencia sea definitiva, me parece que no es la sede, en este caso.

Aquí lo único que está diciendo es: si controvertes un plan o un programa que tiene una inmensa cantidad de funciones, como lo señala el título quinto, son pisos, son tamaños, son calidades, etcétera. ¿Cuál es la cuestión? Si la acción se ejecutó sin autorización, licencia o permiso, ¿quién asume el costo de los trabajos de demolición?, y fracción II: “Si las acciones se ejecutaron con autorización, licencia o permiso expedido por autoridad competente,” porque emitiría una autoridad competente una autorización licencia o permiso en una zona o en una construcción que afecta un plan o un programa, creo que básicamente por corrupción.

Creo que esto lo podemos ver con lo que pasó en los sismos de hace unos meses, gente que construyó jacuzzis arriba de una escuela, gente que construyó un helipuerto en un edificio, gente que le puso más pisos a la cosas, gente que no salvó las

calidades; creo que tampoco la autoridad, por ser autoridad, está exenta de estos altísimos actos de corrupción.

Entonces, ¿qué es lo que está diciendo? Si tú construiste en contravención de un plan o un programa, que tiene una infinidad de funciones normativas y regulatorias, vamos a ver qué es lo que va a pasar, quién va a pagar la demolición; creo que esta es la racionalidad de este precepto, no otras, no está diciendo: y tienes que tener una sentencia definitiva y no tienes que tener una sentencia definitiva; me parece que va enfocado a otra cosa. Ni modo que este artículo 133 derogue el 103 y 107 constitucionales, derogue los contenciosos administrativos, derogue o anule el 17 constitucional de acceso a la justicia.

Creo que son funciones completamente diferenciadas; entonces, al final del día, ¿qué es lo que está diciendo?: una vez que establezcamos en un plano, en un programa, unas condiciones de construcciones de vivienda, de desarrollo, de lo que se quiera, un piso, dos pisos, alberca, no alberca, lo que se quiera, y lo que esté en esa zona correspondiente, cuando se construya sobre eso, existe la posibilidad de que la autoridad, tengas o no tengas esa autorización, vaya a proceder a la demolición, por supuesto que con garantía de audiencia; pero –insisto– no vamos aquí a poner –coma– en términos del contencioso, –coma– en términos de la Ley de Amparo; se entiende que tenemos un sistema jurídico completo y robusto, si no imagínense ustedes lo que sería en cada una de las acciones administrativas, con todo ese conjunto de complementos. Al final de cuentas es quién va a pagar por ese ejercicio de las demoliciones en las fracciones I y II de las reglas.

Por eso sigo creyendo que –lo que dice el Ministro Laynez, planteó y aceptó el señor Ministro ponente– es importante, más allá del problema que usted plantea, señor Presidente, de que hay un concepto de invalidez específico respecto de una condición específica de las audiencias, que ese es un problema que ahora no vamos a pronunciarlos porque usted está buscando una intención de voto, con toda razón, para poder lograr avanzar la sesión; pero me parece que, en el momento en que se le quita los sesenta días como un acto automático de demolición, lo que pasa es que este artículo entra en el sistema general, y lo que queda prevaleciendo son las reglas de pago de las demoliciones en estos dos casos. Es por eso que me parece una propuesta razonable, que no sacrifica el interés privado de nadie, no sacrifica los derechos humanos de nadie; simplemente está permitiendo que se vayan a los litigios, se demuestren las condiciones de las autorizaciones y las licencias, no en sí mismas otorgadas, sino en relación al bien que se está protegiendo, que es lo definido por el plan o el programa, y que sigue corriendo el orden jurídico, como pienso que ha corrido normalmente. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Honestamente no creo que ese sea el debate. No he escuchado a nadie que diga que vamos a invalidar y tenemos que ponerle a la ley: se tiene que respetar la garantía de audiencia, tiene que haber sentencia definitiva, se tienen que ir al contencioso administrativo, etcétera; el único punto, y es lo que

se impugna, es si la autoridad puede demoler o no una obra cuando el particular tiene una licencia, permiso o concesión; y podemos dramatizar el tema todo lo que queramos: puede haber corrupción en el establecimiento de los planes y programas, —y vaya que los ha habido— y puede haber corrupción cuando se otorga una licencia; pero para eso hay garantías jurídicas a las cuales puede acudir el particular, y para eso hay vías jurídicas a las cuales puede acudir la autoridad; pero me parece que la solución a la corrupción no es la arbitrariedad; porque así como puede haber una corrupción en quien dé una licencia, puede haber una corrupción de quien supone que esa licenciada está violando un programa o un plan; al final van a ser servidores públicos, personas las que van a determinar esto, y para eso hay jueces, para determinar y definir al final qué es lo jurídicamente viable.

Me parece que, si un particular tiene una licencia, un permiso, concesión o autorización no puede —simple y sencillamente— llegar la autoridad y demoler la obra y, por eso creo que ese es el primer tema; bien ha dicho el Ministro Presidente, después discutamos si el plazo es adecuado o no, pero si se quita el plazo y se sigue autorizando a que se pueda demoler una obra; para mí, primero, eso es inconstitucional y, segundo, eso es lo que, efectivamente, se impugnó.

Todos sabemos que lamentablemente en este país se dan autorizaciones y licencias violando la ley, esto —obviamente— es indebido, pero el antídoto no es partir de la base de que todos los permisos y autorizaciones que tienen los particulares son ilegales, y que la autoridad simplemente los tenga por no puestos; creo que esta no es una salida constitucionalmente adecuada; por ello, me

sumo a la propuesta del Ministro Presidente, en el sentido de que votemos lo que se impugnó —si es que nos da tiempo hoy, que creo que no— y, una vez alcanzada una votación, en la licencia o no licencia, me parece muy pertinente discutir y votar la propuesta del Ministro Laynez pero, me parece que para los que pensamos que no puede haber una demolición si hay una licencia, no nos satisface el plazo, porque no subsana lo que para algunos de nosotros es el vicio de inconstitucionalidad, y lo que —además— se está impugnando y tenemos que responder. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Me pide la palabra el señor Ministro Gutiérrez, pero el señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muy brevemente, señor Ministro Presidente, una tarjeta blanca.

Es que alguien dijo que habría que hacer una interpretación conforme, creo que eso no se escuchó, y también se dijo —por alguien— que no había actos de corrupción; creo que hay que poner atención a toda la sesión para entender por qué se están contraargumentando las dos cuestiones; esas eran las dos cuestiones, y se hicieron expresamente esas dos condiciones; por eso eran mis comentarios, nada más, y no estoy dramatizando nada; simplemente creo que vale la pena que veamos cómo se dieron los casos de corrupción y se siguen dando los casos de corrupción, los problemas de agua que tenemos, los asentamientos humanos, para ver que es un problema grave, y si es necesario dramatizarlo, me parece que también es importante,

por las condiciones de vida que tenemos. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. Creo que la duda no es si hay casos o no de corrupción, hay una presunción de legalidad, pareciera que estamos invirtiendo y partiendo de una presunción de ilegalidad de las autorizaciones, pero suponiendo que no fuera el caso, ¿quién debe decir que existió una ilegalidad en el acto? ¿La propia autoridad o un juez? Me parece que debe ser el juez quien debe decir: existe una ilegalidad.

Me parece que el artículo 133, fracción II, —desde mi lectura— le da o le otorga esa facultad, esa potestad a la propia autoridad, y ahí es donde creo que radica la inconstitucionalidad. La autoridad no puede llegar y decir: esa autorización que emitió la autoridad competente es ilegal; eso lo tiene que decidir un tribunal; me parece que ese es el punto central y la razón por la cual creo que es inconstitucional este precepto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Vamos a terminar la sesión, previa la participación de la señora Ministra Piña.

Creo que, como está todavía la argumentación de este tema, la próxima semana, cuando esté la Ministra Luna, continuaremos con la argumentación, para no tomar ahorita —con el tiempo encima— una intención de voto, continuaremos con la discusión de este asunto estando la Ministra Luna, veremos —inclusive— cuál es la

votación final que se puede obtener y, con todo respeto, sugiero que hagamos dos votaciones respecto del tema impugnado expresamente en la demanda y respecto del tema que se adicionó con los argumentos iniciales del señor Ministro Laynez. Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Gracias señor Ministro Presidente. ¿Cómo fijo mi criterio? Creo que, por lo que he escuchado, se fija el criterio muchas veces en función de que sí lo pueden hacer porque hay funcionarios corruptos, y con esto se puede evitar y se va a hacer; de lo que he oído en la sesión, no todos lo comparten, pero como hay funcionarios que dan indebidamente licencias en contra de planes y programas, y esto ha provocado desgracias; entonces, como consecuencia, que lo haga la autoridad.

Del otro lado, es que la arbitrariedad de la propia autoridad puede ocasionar perjuicios, añadiría: hay casos también que tienen de vecino a un funcionario público muy importante y no le gusta que se construya una casa de determinados niveles y prohíbe la expedición de esa licencia o manda a destruir, —no quiero decir que esto suceda en este país, pero podrían suceder todos estos escenarios, dependiendo de cómo lo veamos—; lo que estoy analizando es una acción abstracta, donde tengo que determinar si la norma en sí es violatoria de algún principio constitucional; a mi parecer, sí lo es porque existiendo la presunción de validez del acto de autoridad que se otorga a un particular, debe haber un procedimiento que declare que esa licencia no es válida. Eso es todo.

No estamos diciendo si se le dio indebidamente porque es por corrupción y no se la tenía que dar, pues, si no se la tenía que dar, se declarará nulo y se va a demoler el edificio, pero tenemos que partir del estado de derecho, del cumplimiento de la protección que se establecen como derechos fundamentales del gobernado frente a la autoridad; así lo veo, al margen de que se pudieran dar los dos casos, estamos viendo la norma, la regla en una acción abstracta, en contravención con los principios fundamentales y los derechos humanos que consagra nuestra Constitución y, por eso, reiteraría, en ese sentido, mi voto de considerar inconstitucional las porciones que señalé. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Vamos a levantar, entonces, la sesión, continuaremos con el análisis de este asunto, incluyendo la presencia de la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos; por lo tanto, señora Ministra y señores Ministros, los convoco a la sesión pública ordinaria que tendrá lugar el próximo lunes, en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:10 HORAS)