

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL MARTES 16 DE MARZO DE 2021.**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

		IDENTIFICACIÓN, DEBATE RESOLUCIÓN PÁGINAS.
177/2018	<p><b>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, ESTADO DE QUINTANA ROO, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL MENCIONADO ESTADO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LAS LEYES DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, DE ACCIONES URBANÍSTICAS, DE VIVIENDA Y DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE, DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO Y DE INMUEBLES Y DE EXPROPIACIÓN, TODAS DE LA MENCIONA ENTIDAD FEDERATIVA, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL LOCAL EL DIECISÉIS DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO, MEDIANTE DECRETO 194.</b></p> <p><b>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA)</b></p>	<b>3 A 44 EN LISTA</b>

# **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

## **TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA EL MARTES 16 DE MARZO DE 2021.**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 12:45 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre esta sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretario, dé cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 28 ordinaria, celebrada el jueves once de marzo del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En votación económica consulto ¿se aprueba el acta? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Continúe, secretario.

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2018, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, ESTADO DE QUINTANA ROO, EN CONTRA DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL MENCIONADO ESTADO, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LAS LEYES DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE, DE LA MENCIONADA ENTIDAD FEDERATIVA.**

Bajo la ponencia de la señora Ministra Esquivel Mossa y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE INFUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.**

**SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 10, 11, 13, FRACCIÓN VI, 23, 24, 31, 32,33, Y DEL 43 AL 46, ASÍ COMO DE LOS TRANSITORIOS SEXTO Y DUODÉCIMO DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO; 16, 24, PÁRRAFO ÚLTIMO, 34, PÁRRAFO SEGUNDO Y 184 TER, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y DE LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE; Y 1, 5, FRACCIÓN I, 6, 12, 24, FRACCIÓN I, Y 46 DE LA LEY DE ACCIONES URBANÍSTICAS, TODAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, CONTENIDOS EN EL DECRETO 194, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DIECISÉIS DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO, EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN**

**LOS CONSIDERANDOS NOVENO A DÉCIMO CUARTO DE ESTA EJECUTORIA.**

**TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 175, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, EXPEDIDA MEDIANTE EL DECRETO 194, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, EL DIECISÉIS DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO, LA CUAL SURTIRÁ SUS EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES, A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EN TÉRMINOS DE LOS CONSIDERANDOS DÉCIMO SEGUNDO Y DÉCIMO QUINTO DE ESTA EJECUTORIA.**

**CUARTO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, secretario. Someto a consideración de este Tribunal Pleno los apartados de competencia, oportunidad, legitimación activa y legitimación pasiva. ¿Hay alguna observación? En votación económica consulto, ¿se aprueban?

**APROBADOS POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Pongo a su consideración el apartado de causas de improcedencia. ¿Alguien tiene algún comentario? En votación económica consulto... Ministro Juan Luis González Alcántara, adelante.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Muchas gracias, Ministro Presidente. En este apartado, me gustaría

señalar que, si bien he votado por una interpretación amplia del principio de afectación, no considero que los artículos 10, 23, 24, 43 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos, analizados en el fondo del considerando noveno, así como los artículos 1, 6 y 12 de la Ley de Acciones Urbanística local, analizados en el fondo —en el considerando décimo primero—, estén relacionados de forma alguna con la cuestión efectivamente planteada por el municipio actor. En consecuencia, yo votaría por el sobreseimiento. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Tome votación, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** En los términos de mi intervención.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el proyecto.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** De acuerdo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:**  
Con el proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que, en términos generales, existe unanimidad de votos a favor de la propuesta; el señor Ministro González Alcántara Carrancá vota en contra y por la improcedencia de los artículos 10, 23, 24, 43 y 46 de la Ley de Asentamientos Humanos, 1, 6 y 12 de la Ley de Acciones Urbanas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADO EN ESOS TÉRMINOS.**

Consulta en votación económica ¿se aprueba el considerando de precisión de la litis? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Y el considerando séptimo, que habla de cuestiones previas ¿tienen alguna observación? Yo —aquí, simplemente— tendría la observación de que se retomaran precedentes recientes, como la controversia constitucional 19/2017 y la 17/2018, que tratan los mismos temas que aquí se plantean. Señor Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** No, solamente me separaría de algún párrafo de la página cuarenta y seis y el primero de la página cuarenta y siete.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** En votación económica, consulta ¿se aprueba este apartado del proyecto? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Antes de someter a votación el catálogo de temas que se van a analizar en esta resolución, voy a someter a consideración de este Tribunal Pleno si se requiere o no consulta previa por lo que hace al segundo párrafo del artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado, ya que se refiere a personas con discapacidad. Y, primeramente, tomaríamos una votación previa a las posturas de cada una y cada uno de ustedes, sobre si es necesaria o no la consulta. Ya sabemos que tenemos un criterio reciente votado por unanimidad, que solamente se puede analizar la consulta cuando está impugnado alguno de los preceptos que se refieren a personas con discapacidad o a pueblos y comunidades indígenas, y aquí hay este precepto impugnado. Aunque no se hace valer el tema de la consulta, podría hacerse en suplencia de queja, en su caso. Señora Ministra Yasmín Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministro Presidente. En este considerando, que es el artículo 33, párrafo segundo —el que habla sobre personas con discapacidad—, yo considero que no es necesaria la consulta, ya que no se requiere de una consulta a las personas con alguna discapacidad ni a las comunidades indígenas o afromexicanas, en virtud de que las leyes que se analizan tienen como finalidad regular, esencialmente, la materia de asentamientos humanos y, tal como lo he sostenido en algunas ocasiones anteriores, esta temática no incide de manera directa en uno u otro de estos sectores de la población de manera específica y directa, máxime que el artículo 33, párrafo segundo, prevé que “También deberán considerar las políticas y programas de cambio climático, así como el otorgar facilidades urbanísticas y



arquitectónicas con perspectiva de género y considerar las necesidades de las personas con discapacidad y los criterios de accesibilidad universal, debiendo estructurar su composición a partir del espacio público, los equipamientos urbanos y la movilidad, privilegiando el bien común y la dignidad del ser humano; la promoción de la cultura socio-ambiental, que permita a la comunidad insertarse respetuosamente en su entorno, propiciando un crecimiento ordenado, con sustentabilidad, resiliencia y una mejor calidad de vida”, por lo que considero que, en este caso, no es necesaria la consulta. Gracias, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Ministro Presidente. En general, mi postura ha sido de que se favorezca la consulta cuando, en efecto, se vaya a dictar o se estén emitiendo normas que incidan en los derechos de las personas con discapacidad o de las comunidades indígenas, pueblos indígenas, los individuos mismos. En todos esos casos, yo —desde luego— siempre he estado a favor de que se haga la consulta, lo que, en este caso, considero que no se da, precisamente porque aquí lo único que se menciona en esta norma —en el artículo 33— es que, cuando se emitan los instrumentos de planeación —a que se refiere la propia ley— se tomen en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad. Desde ese punto de vista, —para mí— aquí no se está disponiendo ninguna norma que incida, ni siquiera con una intención favorable ni desfavorable, sobre las personas con discapacidad. De tal manera que será cuando se emitan estos

instrumentos que, entonces, sí podrá incidirse en estos derechos y en estas condiciones y sería, en su caso, posible una consulta.

De tal manera que, en esto, —yo— convengo en que no hay una necesidad de una consulta previa. Por lo tanto, votaré por que no se haga la consulta en este caso en especial. Gracias, señor Presidente.por

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. En tanto ha dado usted la oportunidad de que cada uno de nosotros exprese su parecer en relación con este tema de carácter oficioso, simplemente reiteraré lo que, desde el dos mil catorce y en distintos precedentes, he venido reiterando sobre este punto y se distingue en cuatro específicas determinaciones. Uno, si la ley es específica en la regulación de aspectos que atañen a los grupos vulnerables, estaré en condiciones de analizar, en abstracto, las condiciones de su consulta previa, con altas posibilidades de que, si esta no existió, se invalide todo el ordenamiento.

Si estos ordenamientos, en específico, no tienen esa finalidad, sino que sus disposiciones están intercaladas en algún otro tema totalmente distinto, reservaré el análisis de la falta de consulta a cada una de ellas, mientras hayan sido impugnadas, aun cuando hayan sido así por otro motivo.

Esto da lugar a un tercer paso, en el que, ya encontrando la disposición que se refiera a este tipo de grupos vulnerables,

determinar qué tanto esto incide en sus derechos, los modifica y qué tanto —también— la falta de consulta pudiera haberles afectado. Esto, con frecuencia —y como lo podrán constatar en una gran cantidad de versiones taquigráficas— se pudo haber considerado, incluso, de corte paternalista. Yo no lo juzgo así. Y de ser esto así, pasaríamos a una conclusión: si, efectivamente, se demuestra que esta disposición en concreto, perteneciente a un ordenamiento que no tiene como finalidad regular de modo directo y principal aspectos que atañen a los grupos vulnerables y esta afectación se da de manera negativa e inmediata, esta disposición tiene que ser expulsada en ese mismo momento. Si esta se encuentra mezclada o aparentemente aporta determinados derechos, se puede invalidar con efectos hacia futuro, a manera de que continúen entregándose estos derechos y pueda —luego— ser consultada.

Estas son las cuatro razones que siempre he considerado para votar así —ya desde mucho tiempo antes—, de manera que, analizando el segundo párrafo del artículo 33 de la ley impugnada, no advierto que, por sus disposiciones, hubiere de ser consultada. Así es que expreso desde este momento no estar a favor de su invalidez por falta de consulta. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. Ministra Ríos Farjat.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Gracias, Presidente. En este caso, yo no comparto la necesidad de la consulta. El artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos impugnada establece qué cosas

deberán considerarse y deberán compatibilizar los criterios en materia de regulación ambiental de los asentamientos humanos.

Dice también que deberán considerarse las políticas y programas de cambio climático y otra serie de cosas, incluyendo —y abro comillas—: “considerar las necesidades de las personas con discapacidad y los criterios de accesibilidad universal”.

Bien, este artículo dice que los instrumentos de planeación —a que se refiere— deberán considerar las necesidades de las personas con discapacidad. Me parece que es necesario que exista una consulta previa, precisamente, para conocer cuáles son las necesidades de las personas con discapacidad, —lo cual parece un juego de palabras, pero no lo es— porque en este artículo 33 se refiere, justamente, a esas necesidades que deberán ser tomadas en cuenta. No considero que deba ser anulado ese artículo porque no fue consultado. Creo que, en todo caso, el debido cumplimiento de este artículo implica que se consulte para saber cuáles son las necesidades que se deben tomar en cuenta en lo específico.

Mi postura ha sido y sigue siendo que las personas con discapacidad sean consultadas y, en acatamiento del artículo 4, punto 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en la que el Estado Mexicano es parte. Ahí se dispone que los Estados Partes celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan en la elaboración y aplicación de la legislación y políticas para hacer efectiva la Convención y en otros procesos de adopción de decisiones, sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad.

Pero, —y dice la misma Convención en su artículo 4, punto 4— que nada de lo dispuesto en esa Convención afectará las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte.

Ahora, en este caso concreto, el artículo 33 no menoscaba los derechos de las personas con discapacidad, sino que, por el contrario, ordena que se consideren sus necesidades en los instrumentos de planeación, que establece el artículo 31 de la ley. ¿Y cuáles son esos instrumentos a los que se refiere el artículo 31? La estrategia estatal de ordenamiento territorial, el programa estatal del ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano sustentable, los programas de zonas metropolitanas y áreas conurbadas, en su caso, los programas municipales de ordenamiento territorial, ecológico, desarrollo urbano, entre otros.

Si la autoridad va a tomar en cuenta sus necesidades para la elaboración de sus programas, como dice en este artículo 33, pues debería consultarles, es decir, —a mí— me parece que este artículo 33 ordena que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en cuenta de forma que no es necesario que la consulta se lleve a cabo en la elaboración de los programas de desarrollo, pero no me parece que se requiera la consulta para este mismo artículo 33, que es el que está obligando respecto a que esos programas tomen en cuenta a estas personas, y me parece que anularla arriesgaría que sus derechos de las propias personas con discapacidad se tomaran en cuenta en estos programas. Además, si no se volviera a legislar en el artículo 33 o se retrasa y

queda anulado o un vacío a ese mandato, existiría un retroceso a los derechos de estas personas. Por eso, y en este caso muy en particular, por el tipo de mandato que da este artículo 33, considero que no es necesaria la consulta para este artículo. Es cuanto, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, señor Ministro Presidente. Muy brevemente. Yo también soy de la opinión de que, en este caso, no es necesaria la consulta. El precepto, aunque sí se refiere a los derechos de personas con discapacidad, precisamente lo que hace es establecer que, en las políticas, planes y programas que se vayan a realizar, se tomen en cuenta a este grupo de personas.

Así es que me parece que la consulta será necesaria para la implementación de esas políticas, planes o programas, pero no afecta a la validez del precepto que así lo establece. Por ese motivo, —yo— estimo que no es necesaria la consulta en este caso. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro Pardo. Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Muchas gracias, señor Presidente. Muy brevemente. Como se ha ido dando la evolución de los criterios que ha ido fijando este Pleno, —yo— retomo mi posición original y creo que, en estos casos, sí es posible

el considerar la invalidez de uno o varios preceptos impugnados en función de su referencia a grupos vulnerables —de la naturaleza que sean—. Y, consecuentemente con ello, en los efectos, darle el sentido de que todos los artículos que pudieran tener relación con ellos también deben estar involucrados en la invalidez por extensión y, de esta manera, hacer una consulta general que cumpla con la obligación que tenemos en el país —tanto convencional como constitucional— de hacer una consulta, en los términos en que la Corte la ha definido, a los grupos vulnerables cuando en una legislación, en este caso, se tocan cuestiones que son relevantes para ellos. Gracias, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Franco. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias, Ministro Presidente. Voy a ser muy breve. Yo también, en este caso en concreto, creo que no se requiere la consulta. Y seré breve porque comparto las argumentaciones que, para el caso —para el artículo 33—, han dado quienes me han precedido en el uso de la palabra. Siempre —yo— ya he señalado que, conforme a la Convención, debemos interpretar que ese es impacto directo y, para mí, no es única, más allá y dejando atrás el criterio —es decir— porque la norma tenga que ser especializada o si beneficia o no beneficia. Creo que eso no es lo que se tiene que analizar, pero sí se tiene que hacer un análisis de en qué manera —de si, de alguna manera, perdón— la norma impacta en el cúmulo de derechos y obligaciones, en este caso, de las personas con discapacidad y, esto, precisamente, no es el caso. Es una norma que lo que hace —como ya se dijo aquí— es señalar a los emisores y aplicadores

de la política pública que tomen en cuenta esas necesidades. Eso es lo que va a hacer que la consulta sea realmente efectiva: cuando ellos puedan opinar y se consulte sobre qué es lo que requieren en adecuaciones de desarrollo urbano, que van a estar en esos lineamientos o —y aunque no estén— en la política pública, que fije el gobierno en cada caso, no en esta disposición general, que —insisto— lo único que dice es —o que los menciona— con el objetivo señalado. Gracias, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Tome votación, secretario, sobre si es necesaria o no la consulta en este caso concreto que estamos analizando.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Sí es necesaria la consulta.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Sí es necesaria la consulta.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** No es necesaria la consulta.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Es necesaria la consulta en los términos que expresé.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** No es necesaria la consulta.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** No es necesaria.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Sí es necesaria.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Para este artículo 33, no es necesaria la consulta.



**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** No es necesaria la consulta.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** No la es

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:**  
Sí se requiere consulta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de seis votos en el sentido de que no se requerían las consultas respectivas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CONSECUENTEMENTE, NO SOLAMENTE NO SE ALCANZA MAYORÍA CALIFICADA, SINO LA MAYORÍA DEL PLENO CONSIDERA QUE NO ES NECESARIA LA CONSULTA Y, COMO ERA UN ANÁLISIS HECHO EN SUPLENCIA DE LA QUEJA, NO ES NECESARIO QUE OBRE EN EL PROYECTO O EN EL ENGROSE.**

El considerando octavo es el catálogo de temas que serán analizados en la resolución. ¿Hay alguna observación sobre este apartado? En votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Pasamos ahora al considerando noveno, que ya es un considerando de fondo. Señora Ministra ponente, si es tan amable de presentarlo.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con su venia, señor Presidente. El proyecto propone, por un lado, reconocer la validez de los artículos 10, 23, 24, 43, 44 y 46 de la Ley de Asentamientos

Humanos del Estado de Quintana Roo, pues de la revisión de tales preceptos no se desprende una afectación de competencia constitucional al municipio actor, siendo acordes a las previsiones de la ley general que regula la materia.

Por otra parte, se propone reconocer la validez de los artículos 11, 13, fracción VI, 31, 32, 33 y 45 de la Ley de Asentamientos Humanos de Quintana Roo, pues la exigencia de un previo dictamen de verificación de congruencia por parte del Ejecutivo estatal, para que el ente municipal lleve a cabo la publicación e inscripción en el registro público correspondiente de sus instrumentos municipales de planeación en materia de desarrollo humano y ordenamiento ecológico, no viola la competencia del municipio actor, pues, atendiendo los criterios emitidos por este Alto Tribunal, ello corresponde a la congruencia, coordinación y ajuste que debe existir entre los diferentes programas estatales y municipales tanto en las materias de asentamientos humanos, ordenamiento territorial, ecológico y de protección al ambiente, así como metropolitanas y de conurbación, acorde a las leyes generales que, en estos aspectos, han sido emitidos por el Congreso del Unión. Es todo, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. ¿Hay algún comentario sobre este considerando? En votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

### **APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS**

Pasamos al siguiente considerando, señora Ministra, que es el décimo, si es usted tan amable.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, con su permiso. En este considerando se propone reconocer la validez de los artículos 16, 24, 34, párrafo segundo, y 184 TER, último párrafo, de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, pues, en términos de la ley general que rige esa materia, el hecho de que el legislador local determine previsiones destinadas a la adecuada congruencia de la materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, conjuntamente con la relativa a los asentamientos humanos y ordenamiento territorial, ello no resulta, en sí mismo, inconstitucional, ya que responde a los mandatos del Constituyente Permanente, así como al marco normativo establecido en las leyes generales que rigen esas materias e, inclusive, de acuerdo con la ley de planeación, expedida por el Congreso de la Unión a fin de otorgar una adecuada congruencia, atendiendo a su naturaleza concurrente, en las cuales participan los diferentes órdenes de gobierno, siendo que, de ello, no se advierte una afectación a la competencia constitucional del municipio actor. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Ministro Presidente. Dos comentarios, dos observaciones. Primero, sugiero que se conteste directamente, frontalmente en el proyecto el argumento del municipio, en el que señala que las normas propician un daño irreversible en la recaudación municipal. Este argumento no está contestado frontalmente. Yo sugiero que se haga... desde

mi punto de vista es infundado porque el municipio hace valer esta impugnación en cuestiones futuras e hipotéticas.

Y, en segundo lugar, también sugiero que la validez que se propone —del artículo 24 de la ley de equilibrio ecológico de la entidad— se hace respecto de todo el artículo, cuando —en realidad— la impugnación solo se hizo o se refirió al último párrafo de este artículo 24. Serían cuestiones de precisión —quizá— que pudieran favorecer a la claridad. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted, señor Ministro. ¿Algún otro comentario? En votación económica consulto ¿se aprueba este considerando? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** El considerando décimo primero, si pudiera usted presentarlo, señora Ministra ponente, por favor.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Gracias, Ministro Presidente. En el considerando décimo primero se propone reconocer la validez de los artículos 1, 5, fracción I, 6 y 12 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, pues la facultad del Poder Ejecutivo estatal para emitir una constancia de compatibilidad territorial resulta constitucional, pues, a través de dicho documento, se verifica que la ejecución de proyectos, de obras o acciones urbanísticas en la entidad federativa resulten congruentes con el ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana con las redes del espacio público, el acatamiento e

infraestructura, la factibilidad de los servicios públicos y, en su caso, evitar disminuir o compensar espacios territoriales negativos en el entorno, lo cual responde a los principios de congruencia, coordinación y ajuste que establece la ley general que establece la materia. Aunado a ello, no se advierte afectación a la competencia que alega el actor, pues, acorde con los artículos 6, fracción II, 60, 62, primer párrafo, 64, 65 y 66 de la ley de acciones urbanísticas que se impugna, corresponde, en primera instancia, al municipio otorgar las autorizaciones respectivas, agotado lo cual el solicitante, previo al inicio y protocolización de la ejecución de obras, debe tramitar y obtener, a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable local, la constancia de compatibilidad territorial correspondiente, máxime cuando el proyecto de acción urbanística y sus obras de vinculación, adaptación o mitigación proyectadas deban realizarse en más de una jurisdicción o ante más de una autoridad, tal como lo determina el artículo 12 de la ley impugnada.

Finalmente, la atribución de las autoridades estatales para exigir a los particulares, en determinados casos, la constancia de compatibilidad territorial encuentra apoyo en lo dispuesto en la fracción IX del artículo 10 de la Ley General de Asentamientos Urbanos y Ordenamiento Territorial, la cual dispone que “Corresponde a las entidades federativas: [...] Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de Desarrollo Urbano”, por lo que el legislador local, válidamente, exigió esta constancia de compatibilidad territorial, tratándose de estas obras mencionadas en el 81 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento

Territorial y Desarrollo Urbano de Quintana Roo. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Yo me separo del reconocimiento de validez del artículo 5, fracción I, porque considero que la constancia de compatibilidad territorial, tal como se encuentra prevista en el ordenamiento local y, específicamente, en el artículo 81 de la Ley de Asentamientos Humanos de Quintana Roo, es inconstitucional y transgrede las facultades municipales previstas en los incisos d) y f) del artículo 115 constitucional.

La referida constancia de compatibilidad territorial es emitida — como retoma puntualmente el proyecto— por el Ejecutivo estatal de forma unilateral y respecto de acciones urbanísticas concretas, como lo son las autorizaciones para crear fraccionamientos o conjuntos urbanos, en cualquiera de sus modalidades, o relotificación de terrenos.

En este sentido, la constancia de compatibilidad territorial se convierte en una condición para la validez de las autorizaciones y de los permisos expedidos por el orden municipal respecto de acciones concretas, de modo que la última palabra en materia de utilización del suelo y de otorgamiento de licencias y permisos la tendría el Ejecutivo estatal y no el municipio.

Me parece importante destacar que esta constancia no podría confundirse con los dictámenes de congruencia o los planes y programas que prevé la ley general, pues los mismos —y como hemos analizado aquí con anterioridad— se generan bajo un criterio de congruencia en la planeación del desarrollo urbano, de forma general, y no respecto de obras y autorizaciones concretas, como sí ocurre con el caso de la constancia de compatibilidad. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias, Ministro Presidente. Voy a ser muy breve. Había preparado una exposición un poco más amplia, pero, toda vez que mis argumentos coinciden en su totalidad con lo que acaba de señalar el Ministro Juan Luis González Alcántara, me sumaré totalmente a esos argumentos, —insisto— que son los mismos.

Este dictamen, esta constancia, efectivamente, condiciona la autorización que corresponde, constitucionalmente, otorgar al municipio. Lo condiciona y deja en las manos del Ejecutivo local la posibilidad, obra por obra —porque no es una disposición general— obra por obra de cada una de las autorizaciones que, probablemente, hubiese dado el municipio. Por lo tanto, lo sujeta y lo subordina y no es competencia del Estado autorizar las obras que, de hecho, lo estaría haciendo —como ya lo dijo el Ministro Juan Luis González Alcántara— a diferencia del dictamen de congruencia. Ahí sí, conforme a la ley general, tiene como objetivo que el programa de desarrollo sea congruente con el local. Cabe

señalar, además, que, a diferencia de este, esta nueva figura no está en la ley general tampoco. Gracias, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted, señor Ministro. Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Ministro Presidente. Si bien coincido con el proyecto en que los artículos 1, 6 y 12 de la Ley de Acciones Urbanísticas no regulan la facultad del Estado para emitir este tipo de constancias de compatibilidad territorial y, por lo tanto, que la controversia en este aspecto es infundada, no así respecto del artículo 5, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas, que sí establece expresamente que el Gobierno del Estado es el encargado de emitir las constancias de compatibilidad territorial y, sobre este punto, en el proyecto se refiere a que esa facultad no invade las competencias municipales.

Este artículo 5, fracción I, establece que el gobierno está facultado para emitir las constancias de compatibilidad territorial, lo cual no tiene mayor contenido por sí solo, de manera que es necesario acudir al resto de la ley y de la Ley de Asentamientos Urbanos de Quintana Roo para advertir que la constancia de compatibilidad territorial es un documento expedido por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado, por lo cual se hace constar que una acción urbanística, es decir, un acto de actividad tendiente al uso o aprovechamiento del suelo —como, por ejemplo, fraccionamientos, condominios y urbanizaciones—, primero, es compatible con el ordenamiento territorial y planeación urbana y metropolitana, segundo, que contribuye al ordenamiento territorial del Estado, y



tercero, que es factible dotar de servicios públicos a determinada acción urbanística.

Conforme al artículo 80 de la Ley de Asentamientos Humanos de Quintana Roo, toda persona que intente realizar acciones urbanísticas debe obtener esta constancia de compatibilidad territorial antes de comenzar la ejecución de las obras y acciones, para lo cual deberá presentar la solicitud a la Secretaría de Desarrollo Urbano del gobierno del Estado. La finalidad de esta constancia de compatibilidad territorial radica en que, como se indica el artículo 80 de la Ley de Asentamientos, en verificar que las acciones urbanísticas sean compatibles.

Como se puede apreciar, la constancia de compatibilidad territorial busca preservar la coordinación y congruencia que deben existir en el ordenamiento territorial y planeación urbana en un región; sin embargo, no coincide con el proyecto en que este mecanismo sea constitucional, pues —desde mi perspectiva— se trata de una fórmula sobreincluyente, que excede los alcances de la concurrencia que debe existir entre los diversos órdenes de gobierno, al grado que, en este caso, el Ejecutivo del Estado se convierte en la última instancia de autorización de las obras urbanísticas por encima del municipio. Esta atribución del Ejecutivo no permite una participación real y efectiva del municipio y —desde mi perspectiva— puede traducirse en un mecanismo de desconocimiento de las competencias municipales, pues, aunque el municipio haya concedido la autorización para que se lleve a cabo una acción urbanística, el Estado puede determinar no conceder la constancia de compatibilidad territorial y, en consecuencia, revocar la actuación municipal.

En este sentido —y recuerdo que hay algunas controversias, como la 94/2009, 99/2009 y 100/2009, resueltas el treinta y uno de marzo de dos mil once, incluso, por unanimidad de votos—, en esta materia de asentamientos humanos las competencias están delimitadas en la ley general, pero con la peculiaridad de que, además de estos límites competenciales, debemos atender a los principios del artículo 105 constitucional. En este caso en particular, debemos tomar en cuenta que el municipio siempre debe gozar de un grado de autonomía frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva y no un mero ejecutor de las decisiones del Estado.

En este caso en particular, me parece que la norma invade la esfera de atribuciones del municipio, de manera que —con todo respeto— votaré en contra y por la invalidez de este artículo 5º, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas, en la que se prevé que el gobierno del Estado es el encargado de emitir las constancias de compatibilidad territorial. Incluso, de concederse esta invalidez habría que pensar en la invalidez, por extensión, de otras disposiciones que están estrechamente vinculadas con ello. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministra Ríos Farjat.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Gracias, Ministro Presidente. Yo también me aparto, parcialmente, de esta parte del proyecto. Considero que el artículo 5º, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas de Quintana Roo sí vulnera competencias

municipales. En términos de la normatividad aplicable, la obtención de una constancia de compatibilidad es un requisito necesario para que las personas realicen acciones urbanísticas, por lo que —desde mi perspectiva— ese requisito tiene el efecto material de una especie de autorización. El Estado se coloca —aquí— en una especie de última instancia después del municipio.

Cabe precisar que no estoy en contra de la verificación de la compatibilidad de las acciones urbanísticas en el ordenamiento territorial y la planeación urbana, pero ello no puede ser a costa de la invasión de las competencias de los municipios. A diferencia de la simple verificación de congruencia en los planes de desarrollo municipal y zonificación, donde este Pleno ya reconoció que el Estado puede intervenir, aquí se trata de una autorización para que los particulares realicen determinadas obras, lo cual corresponde a los municipios, pues el artículo 115 de la Constitución Federal los faculta para autorizar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales y otorgar permisos para construcciones. Es cuanto, Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Norma Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. Brevemente. Comparto los razonamientos y consideraciones que hicieron valer el Ministro González Alcántara, el Ministro Aguilar, el Ministro Laynez y la Ministra Ríos Farjat —en su última intervención—. Por ese motivo, yo también estaré en contra del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, Ministra. Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. Yo estoy a favor del proyecto tal cual está formulado, incluyendo su artículo 5°.

Es absolutamente cierto que la Constitución Federal entrega competencia a los municipios para expedir las licencias de construcción y los usos de suelo; sin embargo, en la materia de asentamientos humanos el artículo 115 tiene que ser necesariamente complementado con las disposiciones relativas a los asentamientos humanos, que se desarrollan básicamente en la Ley General de Asentamientos Humanos y, adicionalmente a ello, convierten esta materia en una facultad concurrente.

La disposición cuestionada establece la posibilidad de que el propio gobierno del Estado participe en la expedición de la constancia de compatibilidad territorial, de lo cual el municipio se queja por invasión a sus facultades.

El entendimiento cabal de la constancia a que se refiere esta disposición, específicamente la constancia de compatibilidad territorial —como bien lo dijo el señor Ministro Aguilar—, no puede desprenderse única y exclusivamente del artículo cuestionado, sino tiene obligadamente que determinarse a partir de su concordancia con otras disposiciones que le dan sustento, entre ellas, el artículo 7 —invocado en el propio proyecto—, cuya fracción I —esto es de la Ley de Asentamientos Humanos— nos determina qué es la

acción urbanística y, particularmente, la fracción XII, que nos describe qué es la constancia de compatibilidad territorial.

De manera que, sumados los conceptos de acción urbanística y constancia de compatibilidad territorial podemos hacer lógica de las razones por las cuales el artículo 81 previene —con toda pulcritud— cuáles son los casos en donde el Ejecutivo del Estado podrá, entre otros, negar tal constancia de compatibilidad territorial.

Simplemente por poner un ejemplo, citaré algunas de las fracciones contenidas en el artículo 81: La primera: constancia de compatibilidad territorial para la construcción o ampliación de vialidades regionales metropolitanas u otros componentes de la infraestructura para la movilidad que comuniquen a más de un municipio. La tres: centrales de carga, terminales multimodales, centrales de autobuses, ferrocarriles o aeropuertos.

El análisis de cada una de todas ellas llevaría, entonces, a entender que la discusión sobre la invalidez de la constancia de compatibilidad territorial no puede radicar solo en la expresión genérica de esta misma, sino, en los casos en los que se ha considerado necesaria la constancia de compatibilidad territorial, probablemente el análisis de alguna de las fracciones que contiene el artículo 81 podría demostrarnos lo que no hizo el municipio actor: cuáles sí son los casos en donde esa constancia de compatibilidad territorial puede infringir la competencia propia del municipio en esta materia, derivada del artículo 115.

Pero —insisto—, el artículo 115 constitucional, en materia de uso de suelo y de las facultades que le corresponden a todos los

municipios para su manejo e implementación, no puede quedar reservada única y exclusivamente a la existencia de una constancia de compatibilidad territorial sin atender lo que, al respecto, habla la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo carácter y naturaleza concurrente le da una participación fundamental al Estado para determinar cuáles de las obras que se habrán de ejecutar deban tener una condición adicional que las tradicionalmente consideradas, como lo son las que se contienen en el artículo 81. Insisto: posiblemente, algunas de las fracciones del artículo 81, tratándose de constancia territorial, pudieran infringir y, por ello, ser motivo de invalidez alguna de las facultades del municipio, pero —por lo menos las que les leí, a mí— no me parece que resulten ajenas a lo que, en materia de asentamientos humanos, la propia Constitución General, la Ley General de Asentamientos Humanos y las Leyes de Asentamientos Humanos de cada Estado han querido coordinar a través de la concurrencia, en cuanto a las autorizaciones para que los municipios puedan, en su caso, ejercer las facultades que el propio 115 les da.

Y regreso a la primera: cualquier tipo de vialidad que comunique a más de un municipio, tratándose, por ejemplo, de aquellos en donde las zonas metropolitanas alcanzan a más de uno, las centrales de carga, las plantas de almacenamiento y todos aquellos otros que aquí se mencionan. De suerte que tratar de invalidar una constancia de compatibilidad territorial, que —a mi juicio— hace razón con las disposiciones de la Constitución Federal, de la Ley General de Asentamientos Humanos y de las Leyes de Asentamientos Humanos Internas, simplemente por argumentar que, genéricamente, no es compatible con el 115, requeriría más precisamente un análisis de aquellos casos en donde se determinó

su necesidad, y no necesariamente por el lado de que esta exista genéricamente.

Esto nos llevaría —o, por lo menos, a mí— a analizar —en todo caso, si lo hubiera hecho el municipio— cuál de estas posibilidades infringe sus competencias. Por tanto, de la manera en que está planteado el argumento y como se ha contestado, creo que la constancia, en sí misma y el artículo que la previene, es constitucional, de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos y esta, a su vez, de la Constitución General de la República, que, en esa materia, nos da estos lineamientos precisos de concurrencia. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, muy brevemente. Yo también considero que este artículo 5º, fracción I, sí resulta contrario a la Constitución y debe invalidarse porque, aunque se da la posibilidad al municipio de aprobar este tipo de autorizaciones, finalmente el Estado, si no da su aval, no tiene ningún efecto práctico. Yo también comparto las razones que se han dado por la invalidez de este artículo 5º, fracción I. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. ¿Alguien más? Tome votación, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** En contra del reconocimiento de validez del artículo 5º, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** A favor del proyecto con algunas consideraciones adicionales.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** A favor del proyecto, solo respecto de la validez de los artículos 1, 6 y 12, pero en contra de la validez propuesta del artículo 5º, fracción I.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** En los mismos términos.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En los mismos términos.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Igual, en los mismos términos.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** En contra.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Perdón, señor Ministro, ¿todos los preceptos o solo el 5º, fracción I?

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** 5º, fracción I, perdóname.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** Con el proyecto.



**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta de reconocimiento de validez de los artículos 1, 6 y 12, y una mayoría de seis votos en contra de la propuesta del proyecto y por declarar la invalidez del artículo 5, fracción I.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: CONSECUENTEMENTE, SE DECLARA LA INVALIDEZ DE ESTE PRECEPTO, AL TRATARSE DE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y QUE SE ENCUENTRA EN LOS SUPUESTOS QUE BASTA MAYORÍA SIMPLE PARA LOGRAR ESE COMETIDO.**

Pasaríamos al considerando décimo segundo, señora Ministra ponente.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con mucho gusto, Ministro Presidente. En el considerando décimo segundo se proponer reconocer la validez del artículo 46 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, pues, al disponer que el municipio, con motivo de la recepción de áreas de cesión para destinos, transmita a favor del gobierno del Estado un 20% (veinte por ciento) para el exclusivo propósito de espacios y equipamientos públicos de competencia estatal, resulta en una mecánica que responde al mandato de coordinación en la facultad concurrente en materia de donaciones y cesiones de áreas para la adquisición y habilitación de espacios públicos, adicionales a los existentes dentro de un polígono sujeto a densificación, específicamente, para vías públicas locales, equipamientos, espacios y servicios públicos tanto del ente municipal como de la entidad federativa. Lo anterior, teniendo en cuenta que, al resolver la controversia constitucional 67/2011 en sesión del veintiuno de febrero de dos mil trece, esta

Suprema Corte reconoció la facultad de los Congresos locales para establecer limitaciones o modalidades a la disposición de los bienes inmuebles del Estado y de los municipios, incluyendo aquellos adquiridos por transferencia o donación de desarrollos, encaminadas a garantizar fines de utilidad pública, relacionados con los asentamientos humanos.

Por otra parte, aunque no fue impugnado expresamente por el municipio actor, pero como guarda estrecha relación con el sistema de cesiones de porcentajes de los inmuebles en favor de los municipios, en suplencia de la queja el proyecto propone declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo 175 de la Ley de Asentamientos Humanos de Quintana Roo, el cual dispone que: “Queda prohibido a los Ayuntamientos el ejercer cualquier acto de enajenación de las áreas de cesión para destinos”, pues ello impide al municipio disponer a plenitud de las áreas de cesión, lo que, a su vez, imposibilita el cumplimiento de sus facultades y le niega la intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos, criterio que fue sustentado en la citada controversia constitucional 67/2011 y fue reiterado en la controversia constitucional 141/2017, resuelta el cuatro de agosto de dos mil veinte. Es todo, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Muchísimas gracias, Ministro Presidente. Yo me aparto del reconocimiento de validez del artículo 46, penúltimo párrafo, pues —desde mi perspectiva— la obligación de transferir al gobierno

estatal el 20% (veinte por ciento) del total de las áreas de cesión, que corresponden al municipio con motivo de los nuevos desarrollos, vulnera su autonomía, pues impide el libre manejo de su patrimonio y obstaculiza la debida prestación de los servicios a su cargo.

Estoy de acuerdo en que —tal como lo retoma la propuesta— el artículo 57 de la ley general establece la posibilidad de la legislación local de prever donaciones a favor de las entidades federativas; sin embargo, si lo que se pretendiera fuera crear una nueva obligación de cesión para desarrolladores y fraccionadores —esta es a favor del gobierno estatal—, la misma tendría que hacerse sin interferir con el patrimonio municipal. En el caso de las áreas de cesión, tienen como destinatario al municipio, quien deberá, posteriormente, transmitir, obligatoriamente, un porcentaje al gobierno estatal. Esta mecánica —desde mi perspectiva, claramente— impone una limitación a que el ayuntamiento pueda disponer libremente de los bienes que le corresponden y a garantizar la satisfacción de los servicios bajo su propia competencia. Siendo así y tal como se precisó en la controversia constitucional 141/2019, me parece que, si bien resulta válido que en las legislaciones locales se establezcan previsiones para que las áreas de cesión sean instrumentales con las finalidades que persiguen, lo cierto es que estas normas no pueden imponer limitaciones absolutas porque deben de ser compatibles con las facultades exclusivas del municipio, así como con la intervención real y efectiva que les asiste.

Finalmente, me apartaré del estudio oficioso que se realiza del artículo 175, párrafo segundo, de la Ley de Asentamientos

Humanos local porque, de la lectura integral de la demanda, no advierto que el municipio actor haya hecho referencia alguna a dicho precepto o a su contenido normativo. Es cuanto, Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias, señor Presidente. Yo vengo de acuerdo con la validez del artículo 46, no así del 175, en su segundo párrafo, que se pretende invalidar. Esto ya fue abordado en el precedente que citó la Ministra ponente, y yo, en aquel asunto, también voté en contra y formulé voto particular.

Me parece que el artículo, en esta porción, no es contrario a la Constitución, puesto que se trata de porciones de terreno que son cedidas gratuitamente por el propietario o promotor y, consecuentemente, lo que pretende este artículo es protegerlas para que no se afecten indebidamente por parte del municipio y, por eso, les da el carácter que tienen en este artículo y protege que puedan ser disponibles, afectando el destino que se les dio, además, conforme a la propia naturaleza que deben tener. Por estas razones, —yo— vuelvo a sostener el voto que expresé en el precedente y voto en contra del proyecto y por la validez de este precepto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Laynez.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias, Ministro. Yo también me voy a separar de lo resuelto en el caso del artículo 46, penúltimo párrafo, impugnado. A mí me parece que sí es inconstitucional y también —como ya lo señalaron— por el artículo 175, cuyo estudio se hace de oficio.

Muy brevemente. A mí me parece que el hecho de que estas cesiones, que por obligación tienen que dar los particulares al municipio, y que, siendo razonable que el Estado puede exigir una porción, un porcentaje cuando va a haber servicios públicos estatales ahí, siendo ahí la irracionalidad: no entiendo cómo puede exigirse un 20% (veinte por ciento) sin que exista un mínimo o un máximo, o que se justifique por el Estado cuál es la superficie que requiere, o sea, en automático —de lo que recibe el municipio, transmite un 20% (veinte por ciento) a la entidad federativa, cuando la racionalidad es que esa superficie puede ser, inclusive, mayor, pero también puede ser mucho menor—. Porque lo que se trata, en su caso: si hay servicios públicos estatales que tengan que ser atendidos, pues esta tendría que ser la parte proporcional que transmitan; pero el hecho de que, en automático y de manera general, se diga que, lo que recibe el municipio, 20% (veinte por ciento) va al Estado, lo requiera o no o en la porción que lo requiera, me parece que es inconstitucional.

Y del artículo 175 —también ya me he referido en otros precedentes—, el prohibir de manera absoluta cualquier transmisión futura, me parece —también— que excede tanto la competencia del Estado como la constitucionalidad de la norma. No toma en cuenta que la evolución del desarrollo urbano, si bien, efectivamente, parece contranatural el que se haga una enajenación al corto tiempo —en el corto plazo—, el propio desarrollo urbano, a veces, exige o exige a los municipios que realicen en el futuro permutas para, precisamente, ir ajustando el desarrollo que va teniendo un centro urbano a las propias necesidades. Este artículo —casi creo que— dejaría *ad perpetuam* la propiedad sin dar la posibilidad de poder que el municipio, en un momento dado, pueda proceder a una enajenación, —insisto— como puede ser también una permuta. En ese sentido, por eso yo también estaré también en contra del proyecto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, señor Presidente. En relación con la validez que se propone del artículo 46 de la Ley de Acciones Urbanísticas, —a mí— me parece que los esquemas de concurrencia y coordinación no pueden llegar al extremo de que el Estado imponga al municipio que le deba reservar determinados porcentajes de las áreas cedidas, aun si ello es para que el Estado cumpla con las propias facultades exclusivas que tiene y en beneficio de la población. Como ya lo señalaban algunos compañeros, me parece que fijar un porcentaje determinado sí resulta excesivo, en la medida de que la finalidad de esta donación

sea establecer ahí los servicios que se requieran para las personas que habitan en esa locación. Por lo que yo estimo que sí resulta inválido este artículo 46 por establecer este porcentaje fijo.

Y, por lo que se refiere al artículo 175, segundo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aunque —yo— en precedentes he compartido la invalidez, en este caso, estimo que este precepto no fue impugnado y que la suplencia de la queja solo debió operar en relación con los motivos de invalidez que se hacen valer, pero no puede llegar al grado de introducir preceptos que no fueron expresamente impugnados. Y yo, por ese motivo, estaría en contra de la invalidez, en este caso, del artículo 175, segundo párrafo —al que me he referido—. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, señor Presidente. Bueno, en realidad, yo traía también aquí unas notas, al respecto, en contra de esta parte del proyecto, pero lo que han dicho otros Ministros —como ahora el Ministro Pardo, el Ministro Laynez—... yo también estoy en contra de lo que se dispone respecto del artículo 46, penúltimo párrafo, pero también del artículo 175, que —como bien se dice— ni siquiera fue impugnado y se está haciendo su tratamiento en una especie de suplencia de la queja, en la que no hay, ni siquiera en la demanda, algún mínimo razonamiento que esté en contra de su constitucionalidad.

De tal manera que, con todo respeto, —yo— estoy en contra de esta parte del proyecto. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias, Ministro Presidente. En los términos de los últimos Ministros que me precedieron, efectivamente, en la controversia 141/2019 se declaró la invalidez del 175; sin embargo... de un artículo que establecía cuestiones similares a lo que ahora prevé el 175; sin embargo, en el asunto que ahora analizamos este precepto no fue impugnado y, por lo tanto, yo también estaría en contra de declarar su invalidez. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señora Ministra. Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. Yo expreso estar de acuerdo con el proyecto —y así venía—, en tanto es la forma en que he votado en distintos precedentes. Cito —como el primero de ellos— la controversia constitucional 67/2011, resuelta por este Tribunal Pleno el veintiuno de febrero de dos mil trece, que, si bien declaró la invalidez de una disposición como esta, —yo— expresé estar en contra y por reconocer su validez. Lo mismo sucedió en el caso de la controversia constitucional 141/2019, resuelta por este Tribunal el cuatro de agosto de dos mil veinte, en que se declaró la invalidez de una disposición así, en la cual —yo— también estuve en contra.



Por tal razón, —yo— estoy por la validez de esta disposición; sin embargo, escuchando los argumentos que aquí se han planteado, en cuanto a la obligación de ceder el 20% (veinte por ciento) del 20% (veinte por ciento) ya cedido por el fraccionador al municipio y este, a su vez, al Estado, —yo— creo que la disposición —a mi manera de entender y con la cual yo venía a favor—, simplemente, se reduciría a quitar de ella la expresión “al recibir las áreas de cesión para destinos”, y lo digo porque aquí mismo se dieron razones muy atendibles en cuanto a que muchos de estos espacios cedidos también pueden ser ocupados para espacios y equipamientos públicos de competencia estatal.

Entonces, si alguno de estos espacios cedidos, es decir, del 20% (veinte por ciento) entregado al municipio, y este 20% (veinte por ciento) del 20% (veinte por ciento) con la —de acuerdo con ello— obligación de entregarla por el municipio al Estado, sí podría servir para espacios y equipamientos públicos de competencia estatal. Me parece que la disposición tendría dificultades de transitar en la expresión “al recibir las áreas de cesión para destinos”, lo cual evoca que, una vez que se recibe el 20% (veinte por ciento) inicial en el mismo acto, se tendrá que entregar al gobierno del Estado el 20% (veinte por ciento).

Nadie quita que, tarde o temprano, pudiera llegarse a necesitar ese 20% (veinte por ciento) para la construcción de espacios y equipamientos, de manera que, si la disposición dijera: “El Municipio [...] transmitirá a favor del Gobierno del Estado el 20% de dichas áreas con el exclusivo propósito de que la destine a la construcción de espacios y equipamientos públicos de competencia estatal”, creo que hallaríamos una forma muy útil de darle vigencia a este 20%

(veinte por ciento) total, que se ocupa para poder autorizar una obra de esta naturaleza, y de ese 20% (veinte por ciento) —un 20% (veinte por ciento) al Estado—, si es que se llega a dar el supuesto de la necesidad de una construcción de espacios y equipamientos públicos de competencia estatal. De manera que invalidar en su totalidad este párrafo sería tanto como privar de la posibilidad de que al gobierno del Estado también se le diera una parte de esa cesión con el ánimo de poder contribuir al bienestar de la sociedad en los espacios y equipamientos públicos de competencia estatal.

Si todo esto se reduce a que, al recibir las áreas de cesión, se hace la segunda cesión, pues podríamos pensar que quizás no haya en ese momento una necesidad; pero, si lo pensamos por el otro lado, obligar a que, en todo caso, el municipio también comparta ese 20% (veinte por ciento) en un 20% (veinte por ciento) para tales efectos, creo que anular solamente la expresión “al recibir las áreas” sería más que suficiente.

Bajo esa perspectiva y a pesar de que yo venía, como lo he votado en precedentes, a favor de la validez, sí estaría por la invalidez de la expresión “al recibir las áreas de cesión para destinos”, pues, quitando esta parte, terminaríamos permitiendo que el gobierno del Estado pudiera hacerse de una extensión única y exclusivamente para la construcción de espacios y equipamientos públicos de competencia estatal, lo cual de ninguna manera —me parece— riñe con la finalidad del 20% (veinte por ciento) original cedido y que puede beneficiar a la colectividad, ya a nivel municipal ya a nivel estatal.

Por ello, mi opinión respecto de la invalidez se reduce única y exclusivamente a esa pequeña frase. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Tome votación, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor del proyecto.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** En contra de la propuesta, reservándome un voto particular. Es decir, por la invalidez del artículo 46, penúltimo párrafo, de la Ley de Acciones Urbanísticas local y en contra de la pertinencia del estudio oficioso del artículo 175, párrafo segundo, de la Ley de Asentamientos Humanos local.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** A favor del proyecto por lo que hace al artículo 46, y en contra por lo que hace a la invalidez del segundo párrafo del 175.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** En los mismos términos del Ministro González Alcántara: en contra de ambas disposiciones.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** En contra del proyecto respecto de ambos artículos.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En contra.

**SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Estoy con el proyecto, salvo por lo que hace a la expresión “al recibir las áreas de cesión para destinos” del penúltimo párrafo del artículo 46, y en contra de la calificación que se hace del artículo 175.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En los términos del Ministro Franco.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe una mayoría de ocho votos en contra de la propuesta de invalidez del artículo 175, párrafo segundo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo y, por lo que se refiere a la propuesta del reconocimiento de validez de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, en su artículo 46, existen cinco votos a favor de la propuesta del proyecto, cinco votos en contra por la invalidez de ese párrafo y el Ministro Pérez Dayán vota solo por la invalidez de la porción normativa que precisó.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Y sí puede hacer diferencia el voto del señor Ministro Pérez Dayán, y la consulta se sumaría a quienes votan por la invalidez.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Me sumo a la propuesta de quienes votan por la invalidez.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. ¿Cómo quedaría?

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Ministro Presidente, existe una mayoría de seis votos en contra de la propuesta y por la invalidez del artículo 46, en el párrafo respectivo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ENTONCES, ESTA ES LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL PLENO.**

Voy a proceder a levantar la sesión y creo que sería bueno que, para la próxima sesión, se analizaran cuáles serían, en su caso, los artículos que, por extensión, tendrían que invalidarse, derivado del resultado de las votaciones del día de hoy.

Levanto la sesión y convoco a las señoras y señores Ministros a nuestra próxima sesión pública ordinaria, que tendrá verificativo el jueves a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)**