

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA relativa a la Acción de Inconstitucionalidad 35/2006, promovida por el Procurador General de la República en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2006.

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

PONENTE: MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS.

SECRETARIO ADJUNTO: JONATHAN BASS HERRERA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día quince de enero de dos mil siete.

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Mediante escrito presentado el trece de septiembre de dos mil seis en el domicilio de la licenciada Fabiola León Contreras, autorizada en términos del artículo 7 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para recibir documentos fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, quien se ostentó como Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las normas emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

“I. AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.

a) Autoridad emisora: Congreso del Estado de Aguascalientes, con domicilio en Plaza de la Patria número 109, Poniente, Zona Centro, C.P. 20000, Aguascalientes, Aguascalientes.

b) Autoridad Promulgadora: Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, con domicilio en Palacio de Gobierno ubicado en Plaza Principal, sin número, Zona Centro, C.P. 20000, Aguascalientes, Aguascalientes.

II. NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA.

Se demanda la declaración de invalidez de los artículos 292, 293, 294, 311, fracción III, 312, fracción III, 327 bis, fracción III, 350, segundo párrafo, inciso f), 356 bis, segundo párrafo y fracción I, 416, fracción XIII, 430, 479, fracción V y 480 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes, modificados mediante Decreto 193 publicado en el periódico oficial de la entidad el 14 de agosto de 2006, cuyo ejemplar se anexa al presente oficio.”

SEGUNDO. La parte actora estimó infringidas las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual formuló el siguiente concepto de invalidez:

“V. CONCEPTO DE INVALIDEZ.

UNICO. Violación de los artículos 292, 293, 294, 311, fracción III, 312, fracción III, 327 BIS, fracción III, 350, segundo párrafo, inciso f), 356 BIS, segundo párrafo y fracción I, 416, fracción XIII, 430, 479, fracción V, y 480 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes al precepto 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las normas generales cuya invalidez se demanda, prevén: [se transcriben]...

El artículo 27 de la Constitución Federal, en su primer párrafo, establece que 'la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada'.

En el párrafo segundo, el numeral en comento prevé la figura de la 'expropiación' como el medio por el cual el Estado puede afectar la propiedad privada, siempre y cuando se reúnan dos condiciones:

- a) Que dicha afectación se realice por causa de utilidad pública, y**
- b) Que se indemnice al particular afectado.**

Así, podemos definir a la 'expropiación' como el acto administrativo en virtud del cual el Estado, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, priva de un bien a su titular, pagando una indemnización.

Al respecto el autor Gabino Fraga en su obra titulada Derecho Administrativo, señala '...es un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad...'

Por su parte, Andrés Serra Rojas, en su obra de Derecho Administrativo, define a la expropiación como '...un procedimiento administrativo de derecho público en virtud del cual el Estado, y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente y en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad pública mediante una indemnización justa...'

En ese orden de ideas, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2004 sostuvo:

'...si bien es cierto que el texto constitucional en diversas disposiciones (artículo 14, 16 y el propio 27) reconocen como derecho fundamental el de la propiedad privada, la propia Norma Fundamental, como ocurre en casi todos los derechos fundamentales, lo delimita, fijando su contenido y sus fronteras a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como sería el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad. Las limitaciones a los derechos fundamentales sólo pueden establecerse en la propia Constitución o bien, autorizar al legislador para hacerlo en determinados casos, pero sin que afecte en esencia el derecho, ni impida su ejercicio...'

De lo anterior se desprende que la propiedad privada se encuentra reconocida en la propia Constitución Federal, como un derecho fundamental a favor de los gobernados con las limitantes que dicte el interés público, las cuales sólo pueden establecerse en la Norma Suprema o en la legislación secundaria.

En este orden de ideas, todo medio de enajenación de la propiedad privada a favor del Estado, que no reúna los requisitos de la causa de utilidad pública y la correspondiente indemnización, será contraria al texto de la Carta Magna.

Así las cosas, de la lectura de los preceptos ahora impugnados, se observan ciertas normas a las que se sujetará la autorización de fraccionamientos, relotificaciones y subdivisiones de terrenos en el Estado de Aguascalientes, como son:

- La obligación de los particulares de donar un porcentaje de terreno al municipio para determinados fines;**
- La facultad del ayuntamiento respectivo de señalar los terrenos en donación, y**
- Se prevé un destino diferente al de utilidad pública, respecto de la superficie que exceda del 50 y 30% de las áreas donadas, consistente en que el ayuntamiento podrá ejercer actos de dominio a título oneroso o gratuito.**

De lo anterior se desprende que un particular (fraccionador, propietario de un predio que se pretenda subdividir o quien solicite la relotificación) tiene la obligación, impuesta por ministerio de ley, de ceder un porcentaje de la superficie de un predio de su propiedad, bajo la figura de donación. Ello, sin que el Estado señale la causa de utilidad pública precisamente aplicable al caso concreto y sin que el gobernado reciba indemnización alguna por la privación de su propiedad.

Así, tenemos que las normas impugnadas permiten que se afecte la propiedad privada de los habitantes del Estado de Aguascalientes, bajo una figura que no es la expropiación, que es la única que autoriza el artículo 27 de la Constitución Federal.

Es decir, del análisis de las disposiciones que se impugnan se concluye que se está en presencia de una especie de expropiación, en tanto el ayuntamiento priva al gobernado del dominio de una parte del bien que es de su propiedad. Sin embargo, no se reúnen los requisitos constitucionales correspondientes.

Lo anterior es así toda vez que la Carta Magna establece la expropiación como la vía para ello, y sujeta su aplicación al cumplimiento de requisitos como la existencia de alguna de las causas de utilidad pública definidas por el legislador mediante normas genéricas, abstractas e impersonales y a que la autoridad administrativa declare que se actualiza la hipótesis relativa en el caso concreto, además del pago de la indemnización correspondiente al particular afectado.

En efecto, respecto a la causa de utilidad pública, los numerales 292 y 293 del Código Urbano de Aguascalientes señalan que las áreas de donación se destinarán en un 50% para infraestructura, equipamiento y servicios y el 30% para áreas verdes, parques y jardines, sin embargo, por lo que se refiere a la superficie excedente de los porcentajes antes establecidos, se prevé que la autoridad municipal podrá:

- Ejercer actos de dominio a título oneroso o gratuito, desplegando actos de enajenación para adquisición de otros inmuebles;*
- Arrendarlos, darlos en donación o comodato a favor de asociaciones o instituciones privadas;*
- Enajenarlos a título oneroso a favor de personas de derecho privado;*
- Permutarlos con inmuebles de la Federación o del Estado, y utilizarlos para la compra o permuta de bienes inmuebles.*

Como se observa, al prever los preceptos impugnados que las áreas de donación se destinarán en un 50% para infraestructura, equipamiento y servicios y el 30% para áreas verdes, parques y jardines, cumple con la causa de utilidad pública, tal como los artículos de la normatividad local, que a continuación se transcriben:

Ley de Expropiación del Estado de Aguascalientes.

‘Artículo 1o. Se consideran causas de utilidad pública:

[...]

III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo...’.

Código Urbano del Estado de Aguascalientes.

‘Artículo 2o.- Se declara de utilidad pública:

[...]

X. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

XI. La distribución equilibrada de la población y de las actividades económicas en el territorio del Estado;

XII. La planeación y ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios públicos urbanos;...’.

No obstante lo anterior, el párrafo segundo del precepto 293 del Código Urbano en estudio se aleja del elemento constitutivo de la figura de expropiación que nos ocupa (causa de utilidad pública), pues establece que en relación con la superficie que exceda de los porcentajes del 50% y 30%, de un predio donado, el ayuntamiento, entre otros actos, podrá enajenar a título oneroso, arrendar, comprar o permutar el bien adquirido, lo que se traduce en que el ayuntamiento establezca el destino de los bienes enajenados, antes de haberse determinado la causa de utilidad pública, quedando fuera del cauce establecido en el precepto 27 de la Constitución Federal.

En otras palabras, el ayuntamiento no puede ejercer actos de dominio a título oneroso o gratuito respecto de la superficie donada, sin antes haber formulado una declaratoria expresa en donde se hayan justificado las causas de utilidad pública, llevando a cabo el procedimiento correspondiente.

En cuanto a la indemnización, los artículos impugnados establecen el supuesto en que la autoridad municipal obliga al particular a donar parte de su propiedad, sin recibir retribución alguna por dicho acto, lo cual lleva a concluir que se prevé la apropiación de un bien del gobernado, sin que se actualice la figura de expropiación, pues no se cumple con sus elementos.

Así tenemos que se insiste, derivado de un imperativo legal, la autoridad municipal obliga al gobernado a donar parte de su patrimonio, sin recibir la retribución económica que le corresponde por imperativo constitucional, permitiendo la apropiación de la propiedad privada fuera de la expropiación, por tanto, es dable concluir que los numerales impugnados contravienen lo dispuesto en el precepto 27, párrafo segundo, de la Constitución Federal, pues la autoridad municipal se apropia de un porcentaje de la propiedad del gobernado sin que exista un fin de utilidad pública que lo justifique y sin justa retribución.

Apoyan las anteriores consideraciones, los razonamientos sustentados en las tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito I.15o.A.32 A y I.10o.A.50 A localizables, respectivamente, en las páginas 1396 y 799 del mismo Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta relativo a los meses de abril y junio de 2005 de la Novena Epoca, que señalan lo siguiente:

'DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTICULO 49, FRACCION III, DE LA LEY RELATIVA, VIOLA LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 27, PARRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCION FEDERAL, POR PERMITIR LA APROPIACION DE LA PROPIEDAD PRIVADA FUERA DE EXPROPIACION. Ese precepto legal obliga a los propietarios que pretendan realizar una fusión, relotificación, subdivisión o conjunto de terreno, a transmitir a título gratuito a favor del Distrito Federal, determinada superficie de terreno respecto de la cual se realice el trámite correspondiente, o bien, a erogar cierta cantidad de dinero para realizar el cumplimiento sustituto de esa obligación, como sería adquirir para después entregar, una superficie de igual valor al del terreno que debería transmitir; realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor del porcentaje de terreno; o en su defecto, realizar el pago equivalente al valor comercial de la misma superficie, situaciones que, indudablemente, representan una carga de carácter económico para el gobernado. Las obligaciones que dimanar de ese precepto, en especial la de transmitir a título gratuito a favor del Distrito Federal un porcentaje de la superficie de terreno, podría conducir a pensar que se está en presencia de una especie de expropiación, en tanto que la administración pública priva al gobernado del dominio de una parte del bien que es de su propiedad. Sin embargo, tal privación de la propiedad, si bien comprende algunas notas similares a la expropiación, básicamente el apropiarse de un bien del gobernado, no contiene los diversos elementos constitutivos de esa figura, como son, el perseguir un fin común o causa de utilidad pública, e indemnizar al particular afectado, según lo impone el artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución Federal, pues el citado precepto legal no establece el destino de la porción de terreno de la que es desposeído el particular, al no precisar de qué forma será utilizada, por lo que bien puede ser empleada para un fin público o enajenada por la propia autoridad a un tercero, caso en el cual no

representaría beneficio al bien común. En esos términos, es dable concluir que, en rigor conceptual, se trata de una simple apropiación de la propiedad privada sin objeto definido alguno y sin indemnización, puesto que sólo prevé que el particular será privado de una porción de terreno, pero no señala que deberá recibir alguna retribución o pago al respecto, sin que pueda estimarse a título de indemnización la autorización y el seguimiento de los trámites administrativos, puesto que con independencia del otorgamiento de la licencia de subdivisión, relotificación o fusión de predios, el particular debe efectuar el pago de los derechos correspondientes por tal autorización. Tampoco permite arribar a una conclusión diversa, que el citado precepto legal imponga la transmisión del dominio de esa propiedad, a través de un 'convenio de donación', pues dada la naturaleza propia de la donación, debiera predominar la voluntad del donante, y en el caso ésta se encuentra sometida al imperativo legal, de ahí que no se trate de un convenio de donación propiamente dicho. Por consiguiente, es evidente que el artículo 49, fracción III, de la Ley, de Desarrollo Urbano del Distrito Federal viola la citada disposición constitucional, ya que permite a la autoridad administrativa apropiarse de un bien del gobernado, sin que medie una expropiación.'

'DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. LOS ARTICULOS 49, FRACCION III, DE LA LEY RELATIVA Y 75 DE SU REGLAMENTO, AL CONDICIONAR EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA DE SUBDIVISION DE PREDIOS AL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN ELLOS PREVISTAS SON INCONSTITUCIONALES. Los citados preceptos legales condicionan el otorgamiento de la licencia para la subdivisión de predios a la donación del diez por ciento de la superficie del predio afecto, en beneficio del Distrito Federal, o bien de una superficie de igual valor a la de aquélla que originalmente debería transmitir el interesado, ubicada en el lugar que la autoridad indique o, en su defecto, a que el solicitante realice obras de infraestructura o equipamiento urbano por un valor equivalente, también donde la autoridad indique o, en último término y en defecto de las opciones anteriores, a que realice un pago sustitutivo en efectivo, ante la Tesorería del Distrito Federal, por un monto equivalente al valor comercial del terreno que originalmente debería transmitir a título gratuito, cuestiones que por sí mismas se traducen en una verdadera privación de la propiedad del gobernado, sin que se actualice la hipótesis prevista en el artículo 27, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece la expropiación como vía para ello, y sujeta su aplicación al cumplimiento de requisitos como la existencia de alguna de las causas de utilidad pública definidas por el legislador mediante normas genéricas, abstractas e impersonales, y a que una autoridad administrativa declare que se actualiza la hipótesis relativa en el caso concreto, además del pago de la indemnización correspondiente al particular afectado, condiciones que no se satisfacen en el caso, y en atención a que las normas ordinarias en cuestión no pueden exceder de lo previsto en el citado artículo 27, segundo párrafo, de la Carta Magna, debe concluirse su inconstitucionalidad al permitirse en ellas una privación de la propiedad particular fuera del cauce establecido constitucionalmente, además de que, por otra parte, las obligaciones mencionadas no corresponden al entorno normativo que regula el desarrollo urbano del Distrito Federal.'

En este orden de ideas tenemos que los numerales impugnados del Código Urbano del Estado de Aguascalientes vulneran lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución Federal, toda vez que privan a un particular de parte de su propiedad sin que se observen las formalidades previstas en la Carta Magna, a saber, la causa de utilidad pública y la indemnización respectiva.

En mérito de lo antes expuesto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá declarar inconstitucionales los artículos 292, 293, 294, 311, fracción III, 312, fracción III, 327 BIS, fracción III, 350, segundo párrafo, inciso f), 356 BIS, segundo párrafo y fracción I, 416, fracción XIII, 430, 479, fracción V, y 480 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes, toda vez que como se ha demostrado, son contrarios a lo dispuesto por el numeral 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...".

TERCERO. Mediante proveído de diecinueve de septiembre de dos mil seis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 35/2006 y, por razón de turno, designó como instructor al Señor Ministro Juan Díaz Romero.

En proveído de esa misma fecha, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO. Al rendir su informe, el Presidente y Secretario de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Aguascalientes manifestaron en síntesis lo siguiente:

1. Que la acción de inconstitucionalidad resultaba improcedente por extemporánea, al actualizarse la causa prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con los numerales 60 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Que si bien los preceptos impugnados establecen la donación de áreas para destinarlas al equipamiento, infraestructura y servicios urbanos que se traducen en 'áreas verdes, parques, jardines, equipamiento de limpia y seguridad pública', ello de ninguna manera contraviene los principios rectores de la propiedad consagrados en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el particular interesado en la construcción de fraccionamientos, acepta someterse a los requisitos previstos para obtener autorización de fracción y por su libre voluntad decide efectuar la donación de tales áreas.

3. Que de conformidad con el artículo 27 constitucional, la propiedad debe ser utilizada con fines sociales, por lo que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fije la ley, esto es, sin estar en condiciones de abusar del derecho de propiedad, por el contrario, al usarla, debe tener siempre presente no causar daño a los demás y en algunos casos utilizarla para beneficio colectivo.

4. Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe al Estado adquirir la propiedad de los particulares por otros medios distintos a la expropiación, sino que se encuentra en posibilidad de acordar con los propios particulares que le cedan gratuitamente parte de sus bienes para destinarlos a obras de interés social, sin que por lo tanto, exista necesidad de sujetarse al procedimiento de expropiación.

5. Que las donaciones previstas en los preceptos impugnados, al no constituir una expropiación, no deben necesariamente satisfacer una causa de utilidad pública, y no obstante esto, sí cumplen con dicha utilidad pues los bienes se destinan para el equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, lo que justifica indudablemente el acto de donación.

6. Que las referidas donaciones no constituyen un acto unilateral de la autoridad para privar de parte de su propiedad a los particulares interesados en realizar las conductas que contemplan los preceptos impugnados, sino por el contrario, se trata de un acto de común acuerdo, donde se manifiesta libremente la voluntad del particular para transmitir una porción de su propiedad a favor del ayuntamiento correspondiente, con la finalidad de destinarla para el equipamiento e infraestructura urbana de los fraccionamientos, aceptando que de la superficie que exceda del 50% y 30% de las áreas donadas, el ayuntamiento ejerza actos de dominio a título oneroso o gratuito, pero siempre con la finalidad de otorgar servicios públicos.

7. Que la donación establecida en diversos artículos del Código Urbano del Estado de Aguascalientes es un acto constitucional y legalmente permitido, porque no se está privando de sus bienes a los particulares en contra de su voluntad, como sucede en la expropiación, sino que es el propio particular quien decide transmitir tales bienes al Estado, una vez que acepta las condiciones para que se le autorice la construcción del fraccionamiento.

8. Que la donación de áreas a los ayuntamientos por parte de los fraccionadores es una situación que se justifica legal y constitucionalmente, debido a que quienes se dedican al negocio de la construcción de vivienda, deben proporcionar a los compradores no nada más la casa habitación que cumpla con la característica de vivienda digna, sino que deben dotar además de las áreas necesarias para el equipamiento y la infraestructura urbana, propiciando que la vida de los habitantes del fraccionamiento sea verdaderamente digna.

9. Que los particulares dedicados a la construcción de fraccionamientos deben colaborar con el Estado y en particular con el Municipio para satisfacer las necesidades de infraestructura y equipamiento básico de los desarrollos habitacionales en los que participen, pues sería injusto que el Municipio asumiera completamente el gasto por este concepto, utilizando recursos públicos, cuando los fraccionadores participan en esta actividad como negocio, es decir, obtienen utilidades y es su deber proveer a los fraccionamientos de las áreas para el equipamiento e infraestructura urbana.

10. Que la práctica de la donación de áreas para usarlas en el equipamiento e infraestructura urbana se lleva a cabo en toda la República Mexicana, para lo cual se citan diversas disposiciones de los Estados de Guanajuato, San Luis Potosí y Querétaro.

11. Que con los argumentos expresados se demuestra que los preceptos impugnados del Código Urbano del Estado de Aguascalientes no vulneran lo previsto por el artículo 27 constitucional, pues en ningún momento se priva unilateralmente de sus bienes a los particulares, ya que son ellos mismos quienes deciden, por su libre voluntad, entregarlos en donación para los fines que la legislación indica, de ahí que resulte incongruente equiparar ese acto con la expropiación.

QUINTO. Por su parte, el Secretario de Gobierno, en ausencia del Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, al rendir su informe manifestó en síntesis lo siguiente:

1. Que era cierto el acto que le fuera imputado, consistente en la promulgación de los preceptos impugnados, la cual se encuentra fundada en el artículo 46, fracción I de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

2. Que los preceptos impugnados no contrarían las disposiciones contenidas en el artículo 27 constitucional, por lo que debe declararse su validez.

3. Que la donación prevista en dichos preceptos constituye una contraprestación que debe otorgar un particular con motivo de la autorización concedida para fraccionar un inmueble.

4. Que dicha donación tiene por objeto que el Municipio pueda proporcionar servicios como la construcción de escuelas, parques, hospitales y centros comerciales para satisfacer las necesidades de los habitantes de nuevos fraccionamientos.

5. Que de conformidad con el artículo 115, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios tienen derecho a los impuestos que se obtenga, entre otros, por el fraccionamiento de inmuebles.

6. Asimismo, que en términos del precepto constitucional citado los Municipios tienen facultades en materia de desarrollo urbano, las cuales les fueron concedidas para garantizar y robustecer su autonomía.

7. Que se actualiza una causa de improcedencia, toda vez que los preceptos impugnados son válidos al encontrar su fundamento en los artículos 40, 41, 43, 49, 71, fracción III y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, 5, 8, 14, 15, 27, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes; así como en los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y demás relativos del Código Urbano del Estado de Aguascalientes.

SEXTO. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

En virtud de que el Senado de la República designó como integrante de este Alto Tribunal al Ministro José Fernando Franco González Salas, en sustitución del Ministro Juan Díaz Romero, quien concluyó su cargo el treinta de noviembre de dos mil seis, mediante acuerdo de tres de enero de dos mil siete le fueron retornados los autos para continuar actuando como Ponente en el presente expediente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 7, fracción I, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 292; 293; 294; 311, fracción II; 312, fracción III; 327 bis, fracción III; 350, segundo párrafo, inciso f); 356 bis, segundo párrafo y fracción I; 416, fracción XIII, 430; 479, fracción V; y 480 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, se analizará en primer lugar lo relativo a la oportunidad de la acción, para lo cual resulta necesario precisar que el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

"ARTICULO 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente..."

Conforme a este precepto el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional, cuya invalidez se solicita, sea publicado en el correspondiente medio oficial; lo anterior, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

El Decreto 193 que contiene los preceptos impugnados del Código Urbano del Estado de Aguascalientes fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el lunes catorce de agosto de dos mil seis, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado de las páginas diecinueve a cincuenta y seis de autos, por lo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo trasunto, el plazo para promover la presente acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del martes quince de agosto al miércoles trece de septiembre de dos mil seis.

Agosto 2006						
D	L	M	M	J	V	S
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

Septiembre 2006						
D	L	M	M	J	V	S
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30

De este modo, según consta del sello que obra al reverso de la página diecisiete del oficio de la acción correspondiente, ésta se presentó el miércoles trece de septiembre de dos mil seis en el domicilio de la autorizada para recibir notificaciones fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, el último día del plazo otorgado para tal efecto, motivo por el cual, es inconcuso que su presentación fue oportuna.

Sin que sea óbice a lo anterior que el Congreso del Estado de Aguascalientes, al contestar la demanda, hubiere argumentado que la presente acción es improcedente pues la llamada donación de áreas para equipamiento e infraestructura urbana impuesta a los particulares interesados en fraccionar o subdividir predios de su propiedad se encuentra prevista desde que se publicó el Código Urbano del Estado de Aguascalientes el veintinueve de mayo de mil novecientos noventa y cuatro en el Periódico Oficial del Estado.

Lo anterior es así, toda vez que los preceptos impugnados fueron objeto de reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado del catorce de agosto de dos mil seis, por lo que se está ante la presencia de un nuevo acto legislativo que permite su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 27/2004, sustentada por este Tribunal Pleno, visible en la página 1155, Tomo XIX, Mayo de 2004, correspondiente a la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación, de rubro "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICION A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACION A TRAVES DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA INTEGRAMENTE LA DISPOSICION ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO", cuyo texto se omite al no resultar indispensable, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO. Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo por parte del Presidente de la República.

El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

"ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;...

De lo previsto por dicho numeral se desprende que el Procurador General de la República podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes locales, siendo que en el presente caso se impugnan los artículos 292; 293; 294; 311, fracción II; 312, fracción III; 327 bis, fracción III; 350, segundo párrafo, inciso f); 356 bis, segundo párrafo y fracción I; 416, fracción XIII, 430; 479, fracción V; y 480 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes, motivo por el cual debe arribarse a la conclusión de que cuenta con la legitimación para tal efecto.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 98/2001, sustentada por este Tribunal Pleno, visible en la página 823, Tomo XIV, Septiembre de 2001, correspondiente a la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES", cuyo texto se omite por no ser indispensable, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CUARTO. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 19 y 65 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede analizar las causas de improcedencia hechas valer por las partes, así como las que de oficio advierta este Alto Tribunal.

El Secretario de Gobierno en ausencia del Gobernador del Estado de Aguascalientes sostiene que se actualiza una causa de improcedencia, toda vez que los preceptos impugnados son válidos al encontrar su fundamento en los artículos 40, 41, 43, 49, 71, fracción III y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, 5, 8, 14, 15, 27, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes; así como en los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y demás relativos del Código Urbano de dicha entidad federativa.

Dicha causa de improcedencia debe desestimarse toda vez que se encuentra vinculada con el estudio de fondo del asunto; lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 36/2004, sustentada por este Tribunal Pleno, visible en la página 865, Tomo XIX, Junio de 2004, correspondiente a la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE", cuyo texto se omite al no resultar indispensable, de conformidad con el artículo 17 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento que aleguen las partes, ni advertir este Tribunal Pleno que se actualice alguno, procede analizar los conceptos de invalidez formulados por el Procurador General de la República.

QUINTO. Del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la parte actora alega esencialmente que los preceptos impugnados deben declararse inválidos toda vez que contrarían el segundo párrafo del artículo 27 constitucional.

En síntesis, se sostiene que al condicionar el otorgamiento de la autorización para constituir fraccionamientos, relictificaciones y subdivisiones de terrenos en el Estado de Aguascalientes, a la transmisión de una parte de dichos inmuebles a favor del Municipio, se establece una especie de expropiación sin que se otorgue al propietario una indemnización, amen de que las áreas no se destinan en todo momento a la satisfacción de una causa de utilidad pública, con lo que se viola el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, pues en términos de dicho numeral, las expropiaciones sólo pueden realizarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

A efecto de dar respuesta al concepto de invalidez en comento, conviene hacer referencia en primer término al artículo 27 constitucional, el cual dispone en la parte que interesa lo siguiente:

“Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

[...]

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

[...]

VI.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas...”

En el precepto constitucional de mérito se precisa que la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares para constituir la propiedad privada; asimismo, aun cuando se reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada, la propia Constitución, como ocurre con casi todos los derechos fundamentales, lo delimita a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como son el interés público o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad.

Ahora bien, tomando en consideración que las limitaciones a los derechos fundamentales sólo pueden establecerse en la propia Constitución o bien, autorizar al legislador para hacerlo en determinados casos sin que afecte la esencia del derecho ni se impida su ejercicio, tratándose del derecho de propiedad, se le impone como limitación su función social, toda vez que de acuerdo con el artículo 27 constitucional, el Estado puede imponer modalidades a la propiedad por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es el texto fundamental el que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que es claro que ese derecho no es oponible frente a la colectividad, sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo en los términos que dispone expresamente la Constitución.

Como quedó precisado, el artículo 27 constitucional prevé la expropiación de la propiedad privada para satisfacer una causa de utilidad pública, lo que se produce mediante el pago de una indemnización; asimismo, se determina que corresponde a las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinar precisamente los casos en que sea de utilidad pública expropiar un bien, correspondiendo a la autoridad administrativa realizar la declaración respectiva.

De este modo, la expropiación constituye un acto de carácter administrativo mediante el cual se priva a los particulares de la propiedad de un bien en aras del interés, necesidad o utilidad social; es decir, se trata de una figura a través de la cual el Estado logra determinados fines relacionados con el interés colectivo, de ahí que se sujete la expropiación a causas de utilidad pública; sin embargo, la Constitución Federal no prevé ningún otro aspecto concerniente a la expropiación, sino que deja a la Federación y a los Estados la facultad de establecer las causas de utilidad pública para que opere la expropiación de determinado bien, esto es, el Constituyente no fija un concepto de utilidad pública, sino que confirió la facultad a las Legislaturas de las entidades federativas y al Congreso de la Unión para que determinen los casos de utilidad pública en sus respectivas competencias, dados sus propios requerimientos sociales, económicos, de desarrollo, etcétera.

Una vez expuesto lo anterior, a efecto de determinar si como lo sostiene el Procurador General de la República, las llamadas donaciones previstas en los artículos 292; 293; 294; 311, fracción II; 312, fracción III; 327 bis, fracción III; 350, segundo párrafo, inciso f); 356 bis, segundo párrafo y fracción I; 416, fracción XIII, 430; 479, fracción V; y 480 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes violan el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, al establecer una especie de expropiación sin indemnización, resulta conveniente transcribir su contenido en los siguientes términos:

“ARTICULO 292.- Los Ayuntamientos aprovecharán para infraestructura, equipamiento y servicios, cuando menos el 50% de las áreas de donación que reciban por parte de los fraccionadores, conforme a lo dispuesto en este Código y el dictamen correspondiente.

ARTICULO 293.- Del área total de donación de cada fraccionamiento, cuando menos el 30% deberá destinarse a áreas verdes, parques y jardines, cuya superficie será considerada como un bien del dominio público del Municipio. El fraccionador tendrá la obligación de equipar dicha superficie para tales efectos, en los términos que se le señale por parte del Ayuntamiento. Dicha obligación formará parte del dictamen de autorización. El resto de la superficie se entregará limpia y sin escombros.

El Ayuntamiento podrá ejercer actos de dominio a título oneroso o gratuito en términos de lo dispuesto por la Ley Municipal del Estado, respecto de la superficie que exceda de lo contemplado en el Artículo 292 y el párrafo anterior, siempre y cuando tenga como finalidad cualquiera de las siguientes:

I.- La enajenación a título oneroso o permuta para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios públicos a cargo del Ayuntamiento;

II.- El arrendamiento, donación o comodato, a favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social con un claro beneficio para la población y que no persigan fines de lucro;

III.- La enajenación a título oneroso a favor de personas de derecho privado, que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad;

IV.- La permuta con la Federación o el Estado de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan las necesidades de las partes; o

V.- La compra o permuta de bienes inmuebles que sean necesarios para la ampliación o alineamiento de calles o avenidas, así como para la realización de cualquier tipo de obra pública.

ARTICULO 294.- Es obligación del fraccionador donar al Ayuntamiento correspondiente, el equipamiento de limpia y seguridad pública que le sea determinado por el Ayuntamiento.

El área ocupada para equipamiento de seguridad pública será considerada como parte de la superficie que el fraccionador está obligado a donar al Ayuntamiento.

ARTICULO 311.- Los fraccionamientos habitacionales urbanos residenciales, deberán tener como mínimo, las siguientes características:

[...]

III.- Donaciones: el fraccionador deberá donar al Municipio el 12% de la superficie neta del fraccionamiento, debidamente urbanizada.

Cuando la totalidad de los lotes tengan cada uno una superficie mínima de 450 metros cuadrados, el fraccionador estará obligado a donar al Municipio el 10% de la superficie neta del fraccionamiento en las mismas condiciones indicadas;...

ARTICULO 312.- Los fraccionamientos habitacionales urbanos de tipo medio, deberán tener como mínimo, las siguientes características:

[...]

III.- Donaciones: el fraccionador deberá donar al Municipio el 13% de la superficie neta del fraccionamiento, debidamente urbanizada.

Cuando la totalidad de los lotes tengan cada uno una superficie mínima de 200 metros cuadrados, el fraccionador estará obligado a donar al Municipio el 12.5% de la superficie neta del fraccionamiento en las mismas condiciones indicadas;...

ARTICULO 327 BIS.- Los fraccionamientos micro productivos, deberán tener como mínimo, las siguientes características:

[...]

III.- Donaciones: el fraccionador deberá donar al municipio el 10% de la superficie neta, debidamente urbanizada;...

ARTICULO 350.- Las relotificaciones podrán ser autorizadas hasta antes de que se hubiera realizado la venta de uno o más lotes. Tratándose de fraccionamientos de interés social, podrá autorizarse la relotificación en cualquier tiempo, incluso en forma posterior a su municipalización.

Las autorizaciones de relotificaciones, quedan sujetas al cumplimiento de los siguientes requisitos:

[...]

f).- Que no disminuya el área de donación determinada por el Ayuntamiento.

ARTICULO 356 BIS.- Tratándose de zonas urbanas consolidadas, mismas que serán definidas y delimitadas por los Ayuntamientos respectivos dentro de sus programas de desarrollo urbano de centros de población, se podrá autorizar la subdivisión de predios urbanos hasta los 10,000 metros cuadrados, aunque éstos requieran la introducción de servicios urbanos básicos o el trazo de una o más vías públicas.

En el caso previsto en el párrafo que antecede, el propietario del predio que se vaya a subdividir estará obligado a lo siguiente:

I.- Otorgar donación al Ayuntamiento respectivo en el porcentaje que corresponda a la clasificación de la zona en que se sitúe el predio;...

ARTICULO 416.- La solicitud a que se refiere el Artículo anterior, deberá ser acompañada de los siguientes documentos:

[...]

XIII.- En el caso específico de condominios, además de los anexos correspondientes, el solicitante deberá incluir el plano de zonificación, que señale, en su caso, las áreas de donación propuestas con pendiente natural del terreno máxima del 7%, y el nombre del condominio. Asimismo tratándose de las características y especificaciones para las obras de urbanización y los anchos de vías públicas para dar acceso a las áreas de propiedad exclusiva, se deberán respetar las normas de construcción de obra pública y la sección mínima de vialidades conforme al tipo de densidad de la zona en que se ubique el condominio.

ARTICULO 430.- La SEPLADE notificará al interesado la resolución de la Comisión Estatal, indicándole en el caso de que le haya sido favorable, las obligaciones que deberá cumplir, relativas al pago de los derechos o cargas fiscales estatales o municipales, al otorgamiento de donaciones, a las características y especificaciones de las obras de urbanización, a la constitución de las garantías para caucionar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la autorización, así como a la entrega del proyecto definitivo de la Comisión Federal de Electricidad y del plano de la lotificación con las medidas físicamente reales y georeferenciada.

ARTICULO 479.- Será facultad del ayuntamiento, señalar los terrenos que le deban ser donados, de acuerdo a lo dispuesto en este Código, debiendo tomar en cuenta al realizar la selección, aquellas áreas que satisfagan de mejor forma los servicios que requieran los colonos del propio fraccionamiento o en su caso, los condóminos y la comunidad en general, y se ajusten a la zonificación respectiva, debiendo tener las siguientes características:

[...]

V.- En predios con configuración de polígonos de cuatro o más lados sólo se permitirá la colindancia con lotes en máximo dos lados y para predios de configuración triangular en un solo lado.

Cuando la superficie a donar sea menor a 3000 metros cuadrados no podrá en ningún momento establecerse en forma disgregada; tratándose de superficies mayores a 3000 metros cuadrados se donarán conforme lo disponga el Ayuntamiento, debiendo uno de sus lados estar ubicado hacia una calle colectora, siempre que existan éstas en el fraccionamiento o condominio.

ARTICULO 480.- En caso de que el fraccionamiento, desarrollo especial o condominio, se ubique en la jurisdicción de dos o más municipios se proyectará, preferentemente una vialidad entre el límite de éstos, las obligaciones del fraccionador o promovente se distribuirán proporcionalmente a favor de cada uno de los Ayuntamientos y las áreas de donación se deberán realizar en la proporción que les corresponda a cada uno de los Municipios.”

Del análisis de los preceptos impugnados se desprende que establecen la obligación de los particulares de realizar lo que se ha llamado donaciones a favor de los Ayuntamientos cuando pretenden obtener una autorización para fraccionar, relotificar o subdividir un predio.

Con el propósito de brindar un mayor entendimiento respecto de la forma en que operan las llamadas donaciones, conviene realizar un breve análisis de las disposiciones contenidas en el Código Urbano del Estado de Aguascalientes, el cual, de conformidad con su artículo 1o., tiene por objeto:

- a) Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal;
- b) Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población del Estado;
- c) Definir los principios conforme a los cuales el Estado y los Municipios ejercerán sus atribuciones para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población;
- d) Mantener el equilibrio ecológico urbano en los términos previstos por la Ley y ordenamientos de la materia;

- e) Fijar las normas a que se sujetarán la autorización y ejecución de fraccionamientos, relotificaciones, subdivisiones y fusiones de terrenos en la Entidad;
- f) Regular la constitución, modificación y extinción del régimen de propiedad en condominio, así como la administración de los bienes inmuebles sujetos al mismo;
- g) Fomentar los sistemas de financiamiento del desarrollo urbano;
- h) Normar los instrumentos y apoyos para que la población del Estado pueda disfrutar de vivienda digna;
- i) Establecer las normas generales para la construcción, instalación, reparación, ampliación, remodelación, reconstrucción y demolición de inmuebles y obras de equipamiento e infraestructura urbana;
- j) Regular el Sistema Estatal de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda;
- k) Establecer las normas generales a las que se sujetará la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- l) Fijar las normas generales de la infraestructura y equipamiento vial, el tránsito de vehículos y peatones, los estacionamientos y el sistema de transporte de carga y de pasajeros en la Entidad;
- m) Normar la preservación del patrimonio cultural del Estado;
- n) Establecer las normas generales para la instalación de anuncios y la protección de la imagen urbana;
- ñ) Determinar las atribuciones de las autoridades competentes en la aplicación de este Código;
- o) Precisar los mecanismos de coordinación y concertación de los sectores público, social y privado en materia de desarrollo urbano y vivienda;
- p) Establecer las normas generales conforme a las cuales procederá el otorgamiento y operación de las concesiones para la prestación de servicios públicos o explotación de bienes de propiedad estatal o municipal; y
- q) Fijar las medidas de seguridad, infracciones y sanciones, así como los recursos y procedimientos administrativos que permitan la aplicación de este Código.

Una vez precisado el objeto del ordenamiento legal citado, conviene destacar que en el artículo 4o. se establece que están sujetas a sus disposiciones las personas físicas o morales, públicas o privadas, que dentro del Estado de Aguascalientes pretendan, entre otras actividades, fraccionar, relotificar, fusionar o subdividir áreas o predios.

En este contexto, el Título Sexto del Código Urbano del Estado de Aguascalientes regula lo relativo al fraccionamiento, relotificación, fusión y subdivisión de terrenos, y específicamente el artículo 278 dispone que para realizar dichas actividades se requiere obtener autorización, la cual se otorgará siempre y cuando no se afecten áreas naturales protegidas, zonas arboladas y de valores naturales, zonas y monumentos del patrimonio cultural, medidas del lote tipo autorizado y características del fraccionamiento, equilibrio de la densidad de población, imagen urbana, así como la zonificación primaria y secundaria que marquen los Programas de Desarrollo Urbano.

Por lo que se refiere a los fraccionamientos, el artículo 282 del citado código urbano los define como “*la división de un terreno en manzanas y lotes, que requiera del trazo de una o más vías públicas, así como la ejecución de obras de urbanización que le permitan la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos*”; asimismo, se establece una clasificación del tipo de fraccionamientos, la cual, de conformidad con el artículo 283 del ordenamiento en comento, atiende a la densidad de población y construcción, a la extensión del lote mínimo y de sus frentes, a su ubicación, a la compatibilidad urbanística, a las especificaciones de construcción, a la infraestructura, equipamiento y servicios que éstos requieran, así como al uso o destino del suelo previsto en la legislación y programas de desarrollo urbano aplicables.

De este modo, el artículo 284 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes dispone lo siguiente:

“ARTICULO 284.- Los fraccionamientos en el Estado se clasifican en los siguientes tipos:

1.- Habitacionales urbanos:

- a) Residenciales;***
- b) De tipo medio;***
- c) De tipo popular;***
- d) De interés social; y***
- e) Mixtos.***

II.- Especiales:

- a) **Campestres;**
- b) **Granjas de explotación agropecuaria;**
- c) **Comerciales;**
- d) **Cementerios;**
- e) **Industriales;**
- f) **Industriales selectivos;**
- g) **Micro productivos; y**
- h) **Mixtos.”**

Ahora bien, dependiendo del tipo de fraccionamiento que se pretenda constituir, el Código Urbano del Estado de Aguascalientes establece que los fraccionadores, para obtener la autorización respectiva, deberán entregar al Ayuntamiento un porcentaje de la superficie neta del terreno, la cual será utilizada para infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como para establecer áreas verdes, parques y jardines; lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 292 y 293 impugnados, que señalan:

“ARTICULO 292.- Los Ayuntamientos aprovecharán para infraestructura, equipamiento y servicios, cuando menos el 50% de las áreas de donación que reciban por parte de los fraccionadores, conforme a lo dispuesto en este Código y el dictamen correspondiente.

ARTICULO 293.- Del área total de donación de cada fraccionamiento, cuando menos el 30% deberá destinarse a áreas verdes, parques y jardines, cuya superficie será considerada como un bien del dominio público del Municipio. El fraccionador tendrá la obligación de equipar dicha superficie para tales efectos, en los términos que se le señale por parte del Ayuntamiento. Dicha obligación formará parte del dictamen de autorización. El resto de la superficie se entregará limpia y sin escombros.

El Ayuntamiento podrá ejercer actos de dominio a título oneroso o gratuito en términos de lo dispuesto por la Ley Municipal del Estado, respecto de la superficie que exceda de lo contemplado en el Artículo 292 y el párrafo anterior, siempre y cuando tenga como finalidad cualquiera de las siguientes:

I.- La enajenación a título oneroso o permuta para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios públicos a cargo del Ayuntamiento;

II.- El arrendamiento, donación o comodato, a favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social con un claro beneficio para la población y que no persigan fines de lucro;

III.- La enajenación a título oneroso a favor de personas de derecho privado, que requieran disponer de dichos inmuebles para la creación, fomento o conservación de una empresa que beneficie a la colectividad;

IV.- La permuta con la Federación o el Estado de inmuebles que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan las necesidades de las partes; o

V.- La compra o permuta de bienes inmuebles que sean necesarios para la ampliación o alineamiento de calles o avenidas, así como para la realización de cualquier tipo de obra pública.”

Expuesto lo anterior, resulta claro que la constitución de un nuevo fraccionamiento, o bien la subdivisión de un predio, al aumentar la densidad poblacional en un terreno que antes no se encontraba fraccionado, genera la necesidad de satisfacer la demanda de mayores servicios públicos.

En este sentido, como quedó precisado, el artículo 292 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes dispone que el cincuenta por ciento de las áreas entregadas al Municipio deberán destinarse a infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; conceptos éstos que se encuentran definidos en el artículo 169 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes, al señalar:

“ARTICULO 169.- Para los efectos de este Código, se entiende por infraestructura urbana, los sistemas y redes de organización y distribución de personas, bienes y servicios para el buen funcionamiento de los centros de población, en beneficio de la comunidad, tales como: estructura vial, electricidad, teléfonos, agua potable y drenaje.

Por equipamiento urbano, al conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario, destinados a prestar a la población los servicios administrativos, educativos, comerciales, de salud y asistencia, recreativos, vialidades y otros, así como los inmuebles, edificios y espacios públicos o privados, en los que se desarrollen las actividades económicas.

Por servicios urbanos, las actividades operativas públicas o concesionadas a particulares, para satisfacer necesidades colectivas, tales como: transportes, recolección de basura, distribución de agua, vigilancia, bomberos, jardines, cementerios, mercados y centros educativos.”

Es importante destacar que las necesidades de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos no son las mismas en todos los fraccionamientos, pues en los habitacionales de tipo popular existe una mayor densidad de población que en los residenciales; asimismo, se presentan diferentes necesidades en un fraccionamiento industrial o comercial que en uno residencial.

Por tal motivo, el Código Urbano del Estado de Aguascalientes establece diferencias en cuanto al porcentaje de la superficie neta del terreno a fraccionar que debe ser entregada al Ayuntamiento, lo cual se realiza atendiendo al tipo de fraccionamiento que se pretenda constituir, ya que por ejemplo, el artículo 311 del citado ordenamiento dispone que tratándose de fraccionamientos residenciales deberá entregarse el doce por ciento (12%) de la superficie neta del terreno, mientras que si se trata de un fraccionamiento de tipo popular, en donde existe mayor densidad poblacional y por tanto, la necesidad de satisfacer una mayor demanda de servicios públicos, el artículo 313 del ordenamiento urbano citado exige la entrega del quince por ciento (15%) de la superficie neta del terreno; asimismo, considerando las diferencias entre fraccionamientos habitacionales y comerciales, tratándose de estos últimos, el artículo 322 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes dispone que deberá entregarse el cinco por ciento (5%) de la superficie neta del terreno.

Una vez expuestas las consideraciones precedentes, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que las llamadas donaciones previstas en los preceptos impugnados no tienen la naturaleza jurídica de una expropiación, pues esta última tiene como característica fundamental que la privación de la propiedad surge como consecuencia de una imposición estatal, sin que medie la voluntad del particular afectado.

En el caso concreto, las llamadas donaciones surgen como consecuencia de la voluntad del particular de constituir un fraccionamiento; esto es, se traducen en un requisito para obtener la autorización relativa, sin embargo, ello no implica que la transmisión se produzca con motivo de una imposición del Estado, sino que participa un elemento volitivo del particular afectado, en la medida en que, de no tener la intención de constituir un fraccionamiento, no surgiría la obligación de entregar una superficie en favor de los municipios del Estado de Aguascalientes.

Por otro lado, se estima que no se está en presencia de una expropiación, en virtud de que las llamadas donaciones no se producen en virtud de un acto concreto dirigido a una persona específica sobre un bien determinado, sino que por el contrario, se establecen a través de una norma general aplicable a todos los sujetos que se ubiquen en el supuesto específico que regula, esto es, a aquéllos que pretendan obtener la autorización para constituir un fraccionamiento o subdividir un predio.

De este modo, resulta claro que las llamadas donaciones previstas en los preceptos impugnados no contrarían el párrafo segundo del artículo 27 constitucional, pues no se está en presencia de una expropiación, amén de que encuentran apoyo en el párrafo tercero del precepto constitucional citado, el cual dispone:

“Artículo 27. [...]”

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...”

En términos del precepto citado, la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Para tal efecto, el numeral en comento dispone que se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Ahora bien, la imposición de modalidades a la propiedad privada en términos del artículo 27 constitucional implica por un lado el establecimiento de la norma general que las prevea, y por el otro, una modificación sustancial al derecho de propiedad.

En lo que se refiere al establecimiento de la norma, conviene precisar que la regla jurídica que se refiera al derecho de propiedad no debe especificar ni individualizar cosa alguna, sino que únicamente debe introducir un cambio general en el sistema de propiedad, amén de ser general y permanente; por otro lado, en cuanto a la modificación que opera en virtud de la modalidad, conviene precisar que implica una limitación y transformación por virtud de la cual se extinguen parcialmente los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando de las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.

Las consideraciones anteriores encuentran apoyo en la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno, visible en la página 315, Volumen 157-162 Primera Parte, correspondiente a la Séptima Época del Semanario Judicial de la Federación, que señala:

“PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE. Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho. Son, pues, elementos necesarios para que se configure la modalidad, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone y el segundo, la modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los derechos del propietario. Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.”

Ha quedado precisado que de conformidad con el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, la Nación tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y, en consecuencia, podrá dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En este sentido, tomando en consideración que las llamadas donaciones previstas en los preceptos impugnados tienen por objeto, entre otros, satisfacer las necesidades de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en el nuevo fraccionamiento que se pretenda constituir, resulta claro que, desde el punto de vista del particular afectado, se está ante la presencia de una modalidad a la propiedad tendente a regular la adecuada fundación de los centros de población así como el desarrollo urbano, lo que se encuentra plenamente justificado en términos del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, pues la limitación en comento se establece a través de una norma de carácter general, dirigida a todos aquéllos que se ubiquen en el supuesto de solicitar una autorización para constituir un fraccionamiento.

Ahora bien, las llamadas donaciones también constituyen un ingreso fiscal desde el punto de vista de los municipios beneficiados, pues de conformidad con el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, dentro de los cuales deben contemplarse los previstos en el Código Urbano del Estado de Aguascalientes.

En tal virtud, toda vez que las llamadas donaciones a que se refieren los preceptos impugnados, desde el punto de vista del particular afectado constituyen una modalidad en términos del párrafo tercero del artículo 27 constitucional; y un ingreso fiscal desde la perspectiva de los municipios beneficiados en términos del artículo 115, fracción IV constitucional, debe declararse infundado el concepto de invalidez formulado por el Procurador General de la República, en donde alegó que se estaba ante la presencia de una especie de expropiación sin indemnización.

Por tal motivo, procede reconocer la validez de las llamadas donaciones a que se refieren los artículos 292; 293; 294; 311, fracción II; 312, fracción III; 327 bis, fracción III; 350, segundo párrafo, inciso f); 356 bis, segundo párrafo y fracción I; 416, fracción XIII, 430; 479, fracción V; y 480 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente e infundada la acción de inconstitucionalidad a que este expediente 35/2006 se refiere.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 292; 293; 294; 311, fracción II; 312, fracción III; 327 bis, fracción III; 350, segundo párrafo, inciso f); 356 bis, segundo párrafo y fracción I; 416, fracción XIII, 430; 479, fracción V; y 480 del Código Urbano del Estado de Aguascalientes, en los términos precisados en el considerando quinto de esta resolución.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes; publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes y en el Semanario Judicial de la Federación y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; el señor Ministro Valls Hernández votó en contra y reservó su derecho a formular voto particular.

Fue ponente el señor Ministro José Fernando Franco González Salas.

Firman el Ministro Presidente y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **J. Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

LICENCIADO **JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y una fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 35/2006, promovida por el Procurador General de la República, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento de lo ordenado por el señor Ministro Presidente en la sesión pública celebrada el quince de enero de dos mil siete.- México, Distrito Federal, a once de abril de dos mil siete.- Conste.- Rúbrica.