

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 81/2007, promovida por el Municipio de San Blas, Estado de Nayarit.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 81/2007.

ACTOR: MUNICIPIO DE SAN BLAS, ESTADO DE NAYARIT.

PONENTE: MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

SECRETARIA: LIC. LOURDES FERRER MAC-GREGOR POISOT.

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

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Organos demandados y norma impugnada. Por escrito depositado el dieciséis de octubre de dos mil siete en la oficina de correos y recibido el veintidós del mes y año citados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Isaac Guadalupe Murillo Olmeda, con el carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento Constitucional de San Blas, Nayarit, promovió controversia constitucional en la que señaló como órganos demandados y normas impugnadas los siguientes:

“II. NOMBRE Y DOMICILIO DE LA ENTIDAD, PODER U ORGANO DEMANDADO.- --- 1. El Poder Legislativo del Estado de Nayarit, por conducto del Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit, a través de la XXVIII Legislatura...; --- 2. El Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, licenciado Ney Manuel González Sánchez... --- IV. NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA. --- Las enmiendas legales consistentes en los artículos 36, fracción VI; 42 Bis; 42 Ter; 42 Quater; 52, fracciones I y II; 53, primer párrafo y fracción primera; de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Nayarit, contemplados en el Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de ese ordenamiento legal, mismo que se encuentra publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el día primero de septiembre del año 2007 y cuya emisión fue realizada por el Poder Legislativo del Estado de Nayarit, a través de la XXVIII Legislatura del Congreso de esta entidad federativa. --- Se impugna desde luego la promulgación y publicación de las disposiciones legales mencionadas por parte del Poder Ejecutivo Estatal, por conducto del ciudadano Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit, Licenciado Ney González Sánchez.”

SEGUNDO. Antecedentes. En la demanda se narraron como antecedentes los siguientes:

“1. Mediante Decreto número 8181 fue promulgada la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit por el Honorable Congreso del Estado, representado por la XXV Legislatura, misma que fue publicada en el Periódico Oficial del miércoles 19 de mayo de 1999. --- 2. Con fecha 23 de agosto el Gobernador Constitucional, licenciado Ney Manuel González Sánchez, presentó ante el Congreso del Estado una iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos dispositivos de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit. --- 3. Las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Vivienda y de Ecología y Protección al Medio Ambiente emitieron el respectivo Dictamen con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, fechado el 27 de agosto del año 2007. --- 4. El día 01 primero del mes de septiembre del año en curso se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, cuyo texto se reproduce a continuación:--- (Se transcribe).”

TERCERO. Conceptos de invalidez. El Ayuntamiento actor señaló como violados los artículos 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-C, y 115, fracciones II, III, y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y formuló los siguientes conceptos de invalidez:

“VII. CONCEPTO DE INVALIDEZ: --- PRIMERO.- Violación a los artículos 27, tercer párrafo, 73, fracción XXIX-C y 115, fracciones I, primer párrafo, III, inciso g), y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del contenido de los artículos 36, fracción VI, 42 Bis, 42 Ter, 42 Quater, 52, fracción I y 53, primer párrafo y fracción primera, de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit. --- Los preceptos constitucionales en cita, expresamente señalan que: (Se transcriben las porciones normativas de los artículos constitucionales referidos). --- Los dispositivos de la Norma fundamental que han sido transcritos contemplan el marco o las bases constitucionales de la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, especialmente en lo que se refiere a la intervención de los municipios sobre esta misma cuestión. --- El texto original de la Constitución de 1917 no contenía ninguna disposición en materia urbana y, por tanto, las facultades sobre estas materias estaban reservadas a los Estados, con arreglo a lo previsto en el artículo 124 constitucional. Sin embargo, las condiciones sociales y económicas de la Nación, así como la nueva realidad y tendencia de los asentamientos humanos en el país y del desarrollo urbano de los centros de población, principalmente tratándose de las ciudades medias, hicieron necesario adecuar la política del Estado Mexicano en esta materia y replantear instrumentos que permitieran resolver la problemática urbana. --- Con base en tal justificación se reformó el tercer párrafo del artículo 27 constitucional efectuada en el año de 1976, estableciéndose desde entonces en dicho párrafo que la Nación sería competente 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.’ --- Complementariamente se introdujo la actual fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, arriba citada, la cual establece (sic) faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal. --- En relación con las facultades municipales en materia urbanística el proceso fue redondeado en el mismo año de 1976, con la reforma al artículo 115 constitucional, mismo que fue enmendado nuevamente en los años 1983 y 1999. --- Ahora bien, reiteramos que por esta vía se demanda la invalidez de los artículos 36, fracción VI, 42 Bis, 43 Ter, 42 Quater, 52, fracción I y párrafo final, y 53, primer párrafo y fracción primera, de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, en virtud de que se estima que vulneran la autonomía municipal y afectan las facultades propias de este orden de gobierno al infringir lo dispuesto por los artículos 27, tercer párrafo, 73, fracción XXIX-C y 115, fracciones I, III, inciso g), y V, de la Constitución General, como se demuestra a continuación: --- Las normas legales que se impugnan establecen textualmente: (Se transcriben). --- Lo anterior debido a que mediante los preceptos legales citados se crea una nueva figura local de planeación urbana, llamados ‘Planes Parciales de Urbanización’, los cuales se definen como ‘los instrumentos ejecutivos para la realización de acciones de urbanización, cuya elaboración corresponde a los particulares’, y se establecen los casos en que serán obligatorios y los lineamientos y procedimientos generales para su formulación, autorización y administración, así como los elementos básicos de su contenido. --- Como puede observar la característica principal de los Planes Parciales de Urbanización radica en que la formulación de tales instrumentos de urbanización se encomienda exclusivamente a ‘los particulares’, lo cual así se precisó desde la iniciativa de reforma y adiciones a diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit; proyecto que fue presentado por el ciudadano Gobernador Constitucional, Ney Manuel González Sánchez, el día tres de agosto del año en curso, cuya exposición de motivos señala lo siguiente: --- (La transcribe). --- Posteriormente, los motivos y razones de la Iniciativa del Poder Ejecutivo, fueron retomados, sin cambios sustanciales, en el Dictamen con Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, elaborado y aprobado por las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Vivienda y de Ecología y Protección al

Medio Ambiente, en el cual se expone que: --- (Lo transcribe). --- Cabe destacar que este Dictamen de las Comisiones Legislativas correspondientes, hace explícitas las supuestas ventajas o beneficios que justificarían, en su opinión, la incorporación de los Planes Parciales de Urbanización al sistema de planeación urbana local, como instrumentos de urbanización promovidos y elaborados por los ‘desarrolladores’, sin la intervención de los Ayuntamientos –salvo en su aprobación–, ya que, según el texto del Dictamen, tales Planes serían costeados por los particulares interesados y, por tanto, no implicarían gastos adicionales a los Municipios, en detrimento de su precaria hacienda. --- Desafortunadamente, los documentos citados (Exposición de Motivos y Dictamen) no abundan sobre las características, finalidad, objeto, función, elementos, requisitos y/o condiciones que serían propios de los Planes Parciales de Urbanización y, en síntesis, se reduce a diferenciar a éstos de los demás Planes y Programas de su tipo, concernientes al ordenamiento de los asentamientos humanos y la regulación del desarrollo urbano, en cuanto a que la formulación de los Planes Parciales de Urbanización no son responsabilidad de alguna entidad pública, ni estatal ni municipal, sino que están a cargo de agentes privados (a los que las reformas combatidas mencionan indistintamente como ‘particulares’, ‘urbanizadores’ y ‘desarrolladores’). --- En ese mismo sentido, señalamos que al texto reformado del artículo 42 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, se adicionó un apartado A, que a la letra dice: --- ‘ARTICULO 42.’ (Se transcribe) --- Como se puede observar, el párrafo primero de este artículo hace una aclaración que en el esquema anterior de planeación urbana era innecesaria, pues todos los planes y programas han sido elaborados por el sector público, en virtud de que las distintas normas constitucionales y legales en la materia han estipulado que se trata de una actividad realizada por los órganos del Estado Mexicano, a través de sus tres órdenes de gobierno. --- Consideramos que los preceptos legales impugnados se apartan de la normatividad constitucional, por las siguientes consideraciones: --- 1.- Las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, inician un vigoroso proceso de estudio, revisión y creación de ordenamientos jurídicos fundamentales en la reorientación de nuestro proceso de urbanización. En todo caso, se retomó la concepción de la función social del derecho de propiedad que inspiró al Constituyente de Querétaro en 1917, proseguido por el Poder Revisor de la Constitución, mismo que determinó que la Nación está facultada para imponer a la propiedad privada las modalidades y limitaciones que dicte el interés público y para 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. --- De tal manera que desde ese año, 1976, se estableció en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, la prerrogativa que tiene el Estado para 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. --- La propiedad entonces es un medio patrimonial para cumplir una función social y no un derecho absoluto e individualista al que repugne toda limitación o modalidad. Así lo decidió el Pleno de ese Tribunal Supremo en su tesis jurisprudencial número P./J. 37/2006, de la Novena Época, página 1481, en el Tomo XXIII, mes de marzo del año de 2006, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; misma que dice: --- ‘PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTA LIMITADO POR SU FUNCION SOCIAL.’ (Se transcribe). --- Hay que destacar que el párrafo tercero del artículo 27 constitucional considera que las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, constituye una de las limitaciones generales a la propiedad y libertad privada que autoriza al legislador ordinario regular en beneficio social, como el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación y las relativas al cuidado de su conservación, logrando un desarrollo equilibrado. --- Según el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, las modalidades que se impongan a la propiedad privada deben tener las siguientes finalidades: --- 1) distribución equitativa de la riqueza pública; --- 2) el desarrollo equilibrado del país y --- 3) el mejoramiento de las

condiciones de vida de la población rural y urbana. --- Las dos últimas finalidades se adicionaron a la Constitución mediante la reforma de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de ese mismo año, que de igual forma adicionó los medios para lograrlos: --- a) la ordenación de los asentamientos humanos y --- b) el establecimiento de 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. --- La planeación es precisamente un instrumento de racionalización, de dirección y de previsión urbanas; los planes son precisamente 'las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos' que dicta la Nación y a las que se refiere el precepto constitucional en su porción trascrita. La planeación urbana implica ordenación y regulación de la propiedad privada inmobiliaria y por ende, por su propia naturaleza no puede dejarse en manos particulares, de sus destinatarios principales. --- En esa tesitura, la Ley General de Asentamientos Humanos establece en sus artículos 4º y 27 que: --- (Se transcriben). --- En ese tenor, el mismo ordenamiento legal establece las siguientes definiciones relevantes: --- (Se transcribe artículo 2, fracciones II, V, VIII, IX a XVI, XIX y XXI). --- Efectivamente, podemos decir que las normas jurídico urbanísticas que se derivan del precepto constitucional tienen como principales finalidades de regulación, las siguientes: a) el proceso de administración del desarrollo urbano, que comprende sus fases de planeación, organización, ejecución, control y evaluación; y, b) la ordenación del suelo en los centros de población, que implica la apropiación, transformación y el aprovechamiento del suelo y la ordenación del territorio. --- Dicha ordenación y regulación del desarrollo urbano, es ante todo de orden público e interés social, por lo que la intervención del Estado en dicho proceso, en la actualidad, es una facultad ineludible e imperativa de éste, subordinando el interés privado al público. Es decir, se trata fundamentalmente de un instrumento de política pública. --- Por lo anterior, consideramos que resulta ser un despropósito y un contrasentido que las modalidades a la propiedad privada inmobiliaria que se establecerían en los Planes Parciales de Urbanización, sean formulados por agentes particulares, sobre todo porque su elaboración recaerá muy probablemente en aquéllos que serán los principales destinatarios de tales instrumentos normativos. No se trata de un asunto sujetable a una autorregulación, pues el texto constitucional es muy claro al prescribir que será la Nación, no los particulares, la encargada de imponer esas modalidades a la propiedad privada y, por ende, también es titular exclusiva de la facultad de planear el desarrollo urbano, a través de los tres órdenes de gobierno. --- Por estas razones consideramos que los artículos 36, fracción VI, 42 Bis, 42 Ter, 42 Quater y 52, fracción I y párrafo final, 53, primer párrafo y fracción primera, contravienen lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna. --- 2.- Decíamos anteriormente que las referidas modificaciones constitucionales realizadas se complementan con las realizadas a las fracciones V y VI del artículo 115 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, así como la que contiene el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999. --- Recordemos también que de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio libre, constituye un verdadero poder, goza de plena autonomía tanto política como administrativa, por lo que en concordancia con ello se le dieron facultades en materia de desarrollo urbano, con el objeto de que realizara su propia planeación y ordenara el crecimiento de manera racional. --- En esa tesitura, la fracción V del citado artículo 115 constitucional otorga a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta

materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. Para tal efecto, podrán expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios, para lograr los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Carta Magna. --- Ahora bien, lo relativo a la facultad de los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, tuvo su origen en la reforma del artículo 115 de la Constitución Federal, practicada en el año de 1983, en la cual se pretendió fortalecer la figura municipal, dotándola de nuevas facultades, así en lo conducente, la exposición de motivos de la reforma constitucional señala: --- (Se transcribe) --- Además, durante su comparecencia ante el Congreso de la Unión para explicar la iniciativa presentada, el licenciado Manuel Bartlet, entonces Secretario de Gobernación, manifestó que: --- (Se transcribe) --- Como lo ha señalado anteriormente ese Alto Tribunal, de la teleología del precepto fundamental en estudio, se desprende que las facultades concedidas al municipio en materia de desarrollo urbano, fueron tendentes a garantizar y robustecer su autonomía, por virtud de que se le otorgó participación en el desarrollo y crecimiento de su territorio; asimismo, esas potestades deben entenderse adminiculadas entre sí, toda vez que ellas, regulan el cúmulo de atribuciones que dichos entes poseen en materia de asentamientos humanos en sus jurisdicciones, las cuales deberán estar protegidas por la legislación local aplicable; además, las referidas facultades fueron amplias; es decir no se estableció limitante alguna en cuanto al ejercicio de éstas, por lo que es indiscutible que se trata de prerrogativas que la propia Constitución General de la República confiere al Municipio. --- En consecuencia, las reformas contenidas en los artículos 36, fracción VI, 42 Bis, 42 Ter, 42 Quater, 52 y 53, primer párrafo y fracción primera de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, son contrarias al texto constitucional antes referido, toda vez que encargan la elaboración de los Planes Parciales de Urbanización a los particulares, arrogación que implica una merma en la esfera competencial del municipio que le otorga directamente la fracción V del artículo 115 constitucional. Este precepto de la Ley Fundamental otorga facultades amplias y completas tendientes a que sea el municipio quien realice todo el proceso de planeación urbana en su territorio; desde su concepción hasta su ejecución. --- En este caso, podemos decir que la formulación consiste en el conjunto de actividades desarrolladas para la elaboración de los planes y programas de desarrollo urbano. --- Para realizar la formulación de los planes de desarrollo urbano, primera etapa del proceso de planeación, se requiere de información estadística, geográfica y de las necesidades de la comunidad que sustentan la toma de decisiones. No es meramente un asunto privado. En la planeación se conjugan, eso sí, intereses tanto públicos como privados. --- Por ello, los principios políticos y jurídicos que sirven de sustento a las actividades de planeación que se realizan en el país, enmarcan necesariamente la participación social en esas actividades, con los mecanismos a través de los cuales los diferentes sectores sociales de la Nación convienen objetivos, tareas o actividades comunes, así como su cumplimiento permanente. --- En nuestro país la planificación democrática coexiste con el sistema de mercado, pero como correctivo o antídoto de dicho sistema. El orden espontáneo del mercado, consistente principalmente en la autoordenación, va en contra de las intenciones de los proyectos igualitarios y concretamente contra las tendencias del proyecto redistributivo de la riqueza (artículo 27 constitucional). El proyecto redistributivo depende totalmente de medios políticos y sociales; por eso está sujeto al manejo público. --- Por otra parte, no basta que el Ayuntamiento pueda autorizar o aprobar los Planes Parciales de Urbanización para subsanar la inconstitucionalidad de las normas atacadas mediante este recurso. No se trata de delegar a los particulares la elaboración de un 'Proyecto' de Plan, sino que se trata de la génesis y concepción del Plan en sí. --- El sentido y propósito de las reformas que dieron origen al artículo 115 vigente, especialmente en lo que se refiere a su fracción V, no pueden apartarse del fortalecimiento de las capacidades municipales. Se trata de que el municipio sea libre, autónomo, eficaz y autosuficiente en sus finanzas públicas. --- Cabe destacar que la Agenda Hábitat, derivada de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul, Turquía, en junio de 1996, comprende una declaración de principios y compromisos para lograr el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización

y una vivienda adecuada para todos. Estos compromisos y medidas son, entre otros, que para las dos primeras décadas del siglo 21, fomentar la capacidad y desarrollo de las instituciones en los propios países; fortalecer a las autoridades locales; facilitar la amplia participación de la población; definir la responsabilidad de los gobiernos; asumir políticas públicas eficaces; regular jurídicamente a los asentamientos humanos; generar recursos financieros; crear instrumentos económicos eficientes y garantizar la información y comunicación. --- De la Agenda Hábitat II también podemos destacar los siguientes planteamientos: --- ■ Postula a la 'buena gestión urbana' como la clave para la reducción de la pobreza y el desarrollo sustentable. Ello requiere de un gobierno que en todos los niveles tome oportuna y adecuadamente sus decisiones. --- ■ Propone el respeto al principio de subordinar el interés privado al orden público e interés general para propiciar el desarrollo urbano sustentable y la vivienda adecuada para todos. --- ■ Hace hincapié en que la efectiva descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales, ante todo las municipales, así como la participación social, son medidas que contribuirán a mejorar la calidad de vida de la población. Si se reducen sus atribuciones se hace a costa de las poblaciones locales. --- Este es el camino que actualmente debe seguir nuestro país en materia de asentamientos humanos. Por el contrario, la reforma a la Ley Estatal combatida menosprecia las capacidades del municipio. Subestimar la capacidad municipal puede llevar a la tentación de hacer o encargar a terceros (particulares) lo que se cree que no puede hacer, en lugar de apoyarlo y capacitarlo para que cumpla con éxito, o simplemente eficiencia, sus responsabilidades públicas. --- Es obvio que los motivos de la reforma legal comentada, hacen muy poco por apoyar las finanzas municipales, con la salvedad de que se supone que los Ayuntamientos se ahorrarían el desembolso de los costos derivados de la elaboración del Plan. Sin embargo, la reforma local se olvidó que las demás tareas encomendadas al municipio, sobre todo las relativas a la administración de los planes y las facultades de control administrativo también generan gastos que no fueron previstos por los señores legisladores. --- A su vez el plan debe ser expresión de una estrategia de desarrollo municipal. Por lo tanto el plan debe estar estrechamente ligado con el presupuesto municipal; no es concebible un plan sin presupuesto y un presupuesto sin plan es totalmente absurdo. De ahí que una de las aplicaciones del plan es su uso como un instrumento para la presupuestación municipal. --- Por otra parte, resulta también un instrumento indispensable para la gestión de financiamientos y para optimizar la inversión municipal. De tal forma que la localización inadecuada de una inversión puede ser contraproducente al objetivo que se persigue. --- Entonces la inversión pública y privada generalmente es benéfica, pero puede ser perjudicial si no está bien ubicada, de ahí la importancia del plan de desarrollo urbano que fundamentalmente es el medio para determinar la ubicación de las inversiones, tanto públicas como privadas y el instrumento para armonizarlas, conducir las y promoverlas. --- Las reformas no previeron mecanismos para fortalecer las finanzas municipales a efecto de que se pudiese atender a un mayor número de demandas sociales en materia de desarrollo urbano, lo cual podría compensar o equilibrar la situación de aquellos que no son grandes desarrolladores privados, sino simples vecinos, colonos o pobladores del Municipio. --- 3.- Asimismo, la reforma constitucional de 1976 estableció un sistema de concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los municipios en materia de asentamientos humanos. En consecuencia, la referida reforma federalizó esta materia; pero no de una manera absoluta sino relativa, mediante un sistema de concurrencia de lo que la respectiva iniciativa llamó 'los tres niveles de gobierno.' --- Recordemos que en nuestro ordenamiento jurídico, tradicionalmente la distribución de competencia entre la Federación y los Estados se ha efectuado por vía constitucional a través de un sistema semicerrado, cuya sede principal es el artículo 124 de la Carta Magna, en apego al diseño ortodoxo del federalismo dual o clásico (norteamericano). Empero, apartándose de la lógica de este precepto constitucional, otras disposiciones fundamentales prescriben la existencia de leyes generales o leyes marco a partir de las cuales se autoriza al Congreso de la Unión para que distribuya las competencias en ciertas materias entre los distintos órdenes de gobierno, tarea que originalmente estuvo reservada de manera exclusiva a la Constitución General. Cabe señalar que, excusándose con el propósito de descentralizar paulatina la vida nacional, la recepción y desarrollo de esta nueva técnica se ha realizado a través de adiciones al artículo 73 constitucional,

lo que ha generado la adopción de la expresión que alude a las 'facultades concurrentes.' Así lo ha reconocido ese Alto Tribunal a través de la tesis jurisprudencial siguiente: --- Registro No.: 187982 --- Localización: --- Novena Época -- - Instancia: Pleno --- Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta --- XV, Enero de 2002 --- Página: 1042 --- Tesis: P./J. 142/2001 Jurisprudencia --- Materia(s): Constitucional --- 'FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO. SUS CARACTERISTICAS GENERALES.' (Se transcribe) --- Ahora bien, en el sistema jurídico mexicano se da el nombre de leyes generales a las que elabora el Congreso de la Unión para cumplir dos propósitos simultáneos: primero, distribuir competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas y segundo, establecer en su propio cuerpo normativo el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate. Tal es el caso de materias como: educación, salud, asentamientos humanos y protección al ambiente y equilibrio ecológico. --- El objeto de una ley-marco puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como sucede con la educación y la salubridad, o bien, pueden enfocarse al establecimiento de un sistema nacional de planeación, como ocurre en la materia de los asentamientos humanos. --- De ahí que con fundamento en los artículos 27, tercer párrafo, 73, fracción XXIX-C, y 115 de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, adicionada con un Capítulo V, mediante Decreto publicado el 29 de diciembre de 1981, para incluir disposiciones en materia de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda; a su vez modificada por Decreto de 7 de febrero de 1984 para adecuarla a las reformas al artículo 115 constitucional del año anterior, y abrogada por la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993; modificada por Decreto publicado el 5 de agosto de 1994. --- La abrogada Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, fue un ordenamiento jurídico de vanguardia en su época, que fomentó el proceso de regulación de los asentamientos humanos en todo el país, ya que a partir de su entrada en vigor, las entidades federativas expidieron sus respectivas leyes, reglamentos, planes o programas y otras disposiciones jurídicas en materia de desarrollo urbano; se establecieron instancias federales, estatales y municipales dedicadas a la planeación y administración urbanas, y se capacitaron cuadros de profesionales en la materia. --- La actual Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; 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; definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y determinar las bases para la participación social en la materia. --- En efecto, la Ley General distribuye competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios, estableciendo primero todas las acciones que integran el ejercicio público que se considera concurrente (regular, planear, etc.); y luego, proporciona la enunciación taxativa de las potestades para cada uno de los niveles de gobierno, incluyendo por supuesto los Ayuntamientos. --- Cabe mencionar que esta ley fija de manera expresa las facultades que corresponden a los poderes locales según la división de poderes; es decir, se refiere específicamente a las facultades legislativas y a las ejecutivas. --- Dentro de las principales aportaciones de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, podemos mencionar las siguientes: --- ■ Determina la concurrencia de los tres niveles de gobierno, asignando mayores atribuciones al municipio, con base en lo estipulado por el artículo 115 constitucional. --- ■ La mayor parte de su articulado se dedica a la regulación de un sistema para la adecuación y planeación del desarrollo urbano a nivel 'macro', reservando a las leyes de desarrollo urbano de los Estados la regulación de la mayor parte de los actos ejecutivos hacia sus gobernados. --- ■ Contiene un nuevo planteamiento del sistema de planeación del desarrollo urbano, facilita su elaboración y establece mecanismos que permiten su cumplimiento. --- ■ La competencia municipal es ejercida principalmente por los Ayuntamientos en cabildo. --- ■ Integra la participación social a la formulación, modificación, ejecución, evaluación y vigilancia de los programas de desarrollo

urbano. --- ■ Sustituye a las declaratorias como instrumentos de regulación de la utilización del suelo urbano, por la zonificación contenida en los programas de desarrollo urbano. --- ■ Integra la participación de la sociedad en la operación, ejecución y financiamiento del desarrollo urbano. --- ■ Fomenta la concesión de los servicios urbanos y la inversión social y privada en infraestructura y equipamiento. --- ■ Vincula la planeación del desarrollo urbano con la protección al ambiente, la preservación de los recursos naturales, la protección del patrimonio cultural y el patrón de desarrollo rural. --- ■ Determina que los programas municipales, de centros de población y sus derivados, establecerán la zonificación, que contendrá los usos y destinos del suelo urbano; --- En el Capítulo Segundo, se recoge el principio plasmado en los artículos 73, fracción XXIX-C y 115 de la Constitución General de la República, estableciendo la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios, a efecto de lograr la congruencia de las acciones de planeación y regulación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población. Se citan los preceptos más ilustrativos sobre este aspecto: --- 'ARTICULO 1º.' (Se transcribe) --- 'ARTICULO 6.' (Se transcribe) --- De acuerdo a esta Ley General, a las entidades federativas les corresponde legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población; formular, aprobar, administrar, evaluar y vigilar el cumplimiento del Programa Estatal de Desarrollo Urbano; promover la participación social en el desarrollo urbano; así como participar en la planeación y regulación de las conurbaciones intra e interestatales. Mas ha de recalcar que estas potestades deben ejercerse dentro de los parámetros y directrices que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los que fija la propia Ley General de Asentamientos Humanos, como acertadamente lo señala la fracción I de su numeral 28, en los siguientes términos:--- 'ARTICULO 28.' (Se transcribe) --- La Ley General de Asentamientos Humanos vigente recoge los principios del artículo 115 constitucional, fortaleciendo la autoridad municipal en materia urbana, otorgándole atribuciones para formular, aprobar, administrar y vigilar el cumplimiento de los programas de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados; regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población, administrar la zonificación prevista en sus planes o programas de desarrollo urbano, así como para promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. --- Esta ley-marco faculta también a los municipios para proponer la fundación de centros de población; participar en la planeación y regulación de las conurbaciones intra e interestatales según corresponda, así como prestar los servicios públicos municipales conforme a la Constitución General de la República y a la legislación aplicable. --- De igual forma, a los municipios se les faculta para coordinarse y asociarse con la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales; expedir autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcciones, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, así como intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana e informar y difundir de manera permanente los programas de desarrollo urbano, entre otros. --- Por otra parte, y conforme a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en el Capítulo Quinto de la Ley General, se establecen los principios básicos para la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios, a efecto de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; acciones de particular importancia, ya que a través de ellas se establecen limitaciones a la propiedad, independientemente de su régimen jurídico. --- Asimismo, este ordenamiento general determina que los programas municipales, de centros de población y sus derivados establecerán la zonificación, que contendrá los usos y destinos del uso del suelo urbano; y establece que la fundación de centros de población debe realizarse en tierras aptas para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y preservando las áreas naturales protegidas, así como los valores, usos y costumbres de las comunidades rurales e indígenas. --- Se puede observar que con apego a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, enmendado por última vez en 1999, así como por la Ley General de Asentamientos Humanos en vigor, disponen que la legislación local en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano debe otorgar a los municipios atribuciones. En efecto,

en su artículo 9º se señala: --- 'ARTICULO 9º.' (Se transcribe) --- **En dicho precepto legal se reitera la facultad municipal para formular, aprobar, administrar y vigilar el cumplimiento de los programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados;** lo cual debe vincularse con el sistema nacional para la planeación del desarrollo que se bosqueja en el numeral 12 de la Ley General; conforme al texto siguiente: --- 'ARTICULO 12.' (Se transcribe) --- De ahí que las disposiciones subsiguientes del ordenamiento legal que se comenta, procede, por un lado, a establecer la regulación de los programas que competen a las autoridades, y por el otro, establecer las bases para que las legislaciones locales desarrollen los procedimientos conforme a los cuales se formulen, aprueben y administren los planes o programas locales en materia urbanística. Esto último desarrolla en los artículos 15 y 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en el siguiente tenor: --- 'ARTICULO 15.' (Se transcribe) --- 'ARTICULO 16.' (Se transcribe) --- Si analizamos los artículos 42 Bis, 42 Ter, 42 Quater y 52, fracción I y párrafo final, 53, primer párrafo y fracción primera, derivados de la reforma a la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, se desprende que estas disposiciones locales no aplican las bases contempladas en el artículo 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos, pues el procedimiento para la elaboración y aprobación de los Planes Parciales de Urbanización, excluye la intervención del sector público en su formulación, y no se prevé el aviso público del inicio del proceso de planeación, ni la participación democrática de los interesados, como se señalará en el concepto de invalidez posterior. --- Ese sentido, se puede plantear como una violación indirecta a lo preceptuados por los artículos 73, XXIX-C y 27, párrafo tercero, toda vez que, conforme al sistema de la concurrencia competencial de los tres órdenes de gobierno en materia de Asentamientos Humanos, la ley local se haya subordinada a la ley marco y por ende aquella debe apegarse a lo estipulado en las bases fijadas por la Ley General. --- En resumen, el legislador local no cuenta con una discrecionalidad absoluta para regular los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en el Estado de Nayarit, sino que, conforme al principio de supremacía constitucional, debe apegarse a los valores y directrices establecidos en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos --- En cambio, al promulgarse y publicarse el Decreto de reformas y adiciones a la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit (Periódico Oficial del 01 de septiembre del 2007), se incurrió en violaciones directas a la Constitución General, toda vez que las normas legales que se combaten son claramente inconstitucionales por las razones siguientes: --- 1) Crean y regulan un nuevo instrumento de planeación urbana, los Planes Parciales de Urbanización, cuya elaboración se encomienda a los particulares, no al sector público, lo cual contraviene el espíritu y sentido de lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, ya que ese tipo de actos son de interés público y la imposición de modalidades a la propiedad privada, a través de planes de desarrollo urbano, es una tarea exclusiva del Estado, por conducto de los tres órdenes de gobierno. --- 2) Asimismo, al establecer que serán los particulares quienes se encarguen de la formulación de los Planes Parciales de Urbanización, tales preceptos legales vulneran la autonomía municipal, pues sustraen o cercenan indebida e injustificadamente una facultad (la relativa a formular planes de desarrollo urbano) del ámbito competencial propio de los Ayuntamientos, misma que se haya conferida directamente por la fracción V del artículo 115 constitucional. --- 3) Los preceptos legales que se impugnan también son contrarios al sistema de concurrencia competencial que en la materia establece el artículo 73, fracción XXIX-C, en relación con el 27 y 115 constitucionales, y la Ley General de Asentamientos Humanos. --- En consecuencia se demanda la invalidez de los artículos 36, fracción VI, 42 Bis, 42 Ter, 42 Quater, 52, fracción I y párrafo final, y 53, primer párrafo y fracción primera, de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, publicado el 1º de septiembre del año 2007, en el Periódico Oficial de esta entidad federativa. --- SEGUNDO.- Violación a lo dispuesto por el artículo 26 constitucional, con relación a los numerales 27, tercer párrafo, y 73, fracción XXIX-C de nuestra Carta Magna Federal, con motivo de las reformas y adiciones contempladas en los artículos 36, fracción VI, 42 Bis, 42 Ter, 42 Quater, 52, fracción I y último párrafo, y 53, primer párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit. --- El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece textualmente: --- 'ARTICULO 26.' (Se transcribe) --- Como mencionamos

anteriormente, con base en los artículos 27 tercer párrafo y 73 fracción XXIX-C de la Ley Fundamental hay una intervención concurrente de los tres órdenes de gobierno en la materia de los asentamientos humanos, cuyas facultades concurrentes se hallan previstas y reguladas en la Ley General de Asentamientos Humanos. Asimismo, comentamos previamente que en esa Ley General se plantea un sistema nacional de planeación urbana, a través de los instrumentos de planeación previstos en su artículo 12. --- 'ARTICULO 12.' (Se transcribe) --- Una de las aportaciones primordiales de la Ley General de Asentamientos Humanos consiste en que vincula la planeación urbana con el sistema nacional de planeación democrática del desarrollo, contemplado en el artículo 26 constitucional. Así lo expresa el artículo 11 de ese ordenamiento legal. --- 'ARTICULO 11.' (Se transcribe) --- Esta vinculación con la planeación democrática se refleja en los procedimientos para la elaboración y aprobación de los distintos instrumentos de planeación urbanística, los cuales contemplan mecanismos de participación social, principalmente a través de la consulta pública, que deben cumplirse y respetarse por parte de las autoridades federales, estatales y municipales que intervengan en la formulación de los respectivos planes y programas de desarrollo urbano. --- En lo que atañe a los planes estatales y municipales, la Ley General de Asentamientos Humanos señala: --- 'ARTICULO 15.' (Se transcribe) --- 'ARTICULO 16.' (Se transcribe) --- Conforme al precepto legal citado, las leyes locales en la materia de asentamientos humanos deben prever los procedimientos para permitir la participación de los sectores social y privado en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano. Asimismo, establece las bases para que la legislación estatal regule la aprobación y modificación de los programas y planes de desarrollo urbano. --- Por otra parte, señalamos anteriormente que los artículos que se combaten de las reformas y adiciones recientes a la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, crean una nueva figura denominada Plan Parcial de Urbanización, cuya característica principal consiste en que es un instrumento que puede ser elaborado por los particulares, no por el sector público, a diferencia de los planes parciales de desarrollo urbano; los cuales ya existían con anterioridad a la enmienda legal mencionada. --- Al respecto cabe destacar que el procedimiento para la formulación y aprobación de ambos instrumentos no son los mismos, por las siguientes consideraciones: --- a) La modificación del artículo 42 de la ley incorpora un apartado A, en cuya fracción V se especifica expresamente que los planes parciales de desarrollo urbano 'serán formulados, aprobados y publicados conforme a lo establecido en el capítulo II' (DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACION Y APROBACION DE LOS PLANES), del Título Tercero (DEL SISTEMA DE PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO). En cambio en los artículos 42 Bis, 42 Ter y 42 Quater, en los cuales se regulan los elementos, características y contenidos de los Planes Parciales de Urbanización, no se estableció ninguna remisión similar al Capítulo mencionado. --- b) La reforma multicitada dejó intacta la redacción del artículo 51 de la Ley Local el cual se reproduce a continuación: --- 'ARTICULO 51.' (Se transcribe) --- Como se puede apreciar con la simple lectura del precepto legal transcrito, se refiere en forma sintética al procedimiento que se debe seguir para la elaboración y aprobación de los planes municipales de desarrollo urbano, de los centros de población y aquellos que se deriven de los anteriores, encargando a los Ayuntamientos correspondientes las tareas relativas a su elaboración, aprobación, ejecución, control y evaluación, por lo que resulta evidente que en el supuesto previsto en esta disposición legal no se incluye a los Planes Parciales de Urbanización, toda vez que éstos son elaborados por agentes privados, y en consecuencia, estos instrumentos no se someten al procedimiento descrito. --- c) Por otra parte, los artículos 52 y 53 de la Ley Estatal regulan detalladamente, paso por paso, el procedimiento para la formulación y aprobación de los planes municipales de desarrollo urbano, de centros de población, y de sus derivados. Conforme a las reformas y adiciones legales recientes, los preceptos referidos aluden únicamente en tres ocasiones a los Planes Parciales de Urbanización. Primero, en lo referente a la salvedad de que estos instrumentos sean sometidos a acuerdo de cabildo para su elaboración, bastando un simple aviso del promovente a un área técnica del Ayuntamiento para que se inicie su formulación; segundo, en lo que respecta a la posibilidad de que el Ayuntamiento autorice tales Planes Parciales cuando éstos contengan 'contradicciones' con los instrumentos de

planeación de nivel superior; y por último, al igual que los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, se les exceptúa de su envío al Congreso del Estado para su sanción correspondiente. Los supuestos normativos mencionados se contemplan respectivamente en la fracción primera del artículo 52, en su último párrafo y en el primer párrafo del artículo 53 de la Ley Estatal, los cuales se citan a continuación: --- 'ARTICULO 52.' (Se transcribe) --- 'ARTICULO 53. (Se transcribe) --- Consecuentemente, podemos concluir que las reformas a la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano estipulan expresamente que el procedimiento para la elaboración de Planes Parciales de Urbanización consiste en lo siguiente: --- 1. Notificación del promotor al área técnica del Ayuntamiento para avisar el inicio de la elaboración del Plan; --- 2. Elaboración del Plan o proyecto de Plan por parte del desarrollador privado; --- 3. Autorización del Ayuntamiento del Proyecto del Plan Parcial presentado por el particular; --- 4. Publicación e inscripción del Plan Parcial de Urbanización en el Registro Público de la Propiedad, remitiendo copia al Congreso para su conocimiento. --- De tal manera que el texto vigente de la Ley local omitió someter los Planes Parciales de Urbanización al procedimiento de consulta pública, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución General de la República y los numerales 11, 12, 16, 48 y 49, fracción primera, de la Ley General de Asentamientos Humanos, toda vez que no respeta los principios democráticos en la planeación del desarrollo urbano al abstenerse en prever mecanismos para la participación social en la formulación, aprobación o modificación de los Planes Parciales de Urbanización. --- Con base en lo anterior expuesto, solicitamos a ese Honorable Alto Tribunal que declare la invalidez de los artículos 36, fracción VI, 42 Bis, 42 Ter, 42 Quater, 52, fracción I y último párrafo, y 53, párrafo I, de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit. --- TERCERO. Violación al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, causada por el contenido de los artículos 42 Bis y 52, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit. --- La primera disposición constitucional establece: --- 'ARTICULO 1º. (Se transcribe) --- Como es ampliamente conocido, los párrafos segundo y tercero de este precepto constitucional contemplan la garantía de igualdad y de trato no discriminatorio, la cual es infringida por los reformados artículos 42 Bis, 52, fracción I y el párrafo final, de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, lo cual procedemos a demostrar a través de los subsecuentes argumentos lógico-jurídico. --- 1. Los preceptos de la Ley local que se combaten contienen un sistema de privilegios a favor de determinado tipo de particulares conocidos comúnmente como 'desarrolladores o urbanizadores privados', sin que existan bases objetivas y razonables que justifiquen las ventajas que les otorgan dichas normas. --- Veamos nuevamente los artículos en cuestión: --- 'ARTICULO 42 Bis. (Se transcribe) --- 'ARTICULO 52.' (Se transcribe) --- Como se expresa en el Dictamen del Proyecto de Decreto de las reformas, emitido por las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Vivienda y Ecología, de fecha 27 de agosto del año en curso, uno de los objetivos principales de las enmiendas legales consiste en la incorporación de la figura 'Planes Parciales de Urbanización', arguyendo que este instrumento será elaborado por los particulares y, por tanto, su costo será transferido a los desarrolladores, liberando supuestamente a los municipios de esta carga económica. Sin embargo la exposición de motivos de la iniciativa y el Dictamen Legislativo del Proyecto omiten totalmente hacer referencia a las razones de índole técnica o social para la creación de esta figura. Asimismo, dichos documentos no hacen ninguna referencia a los objetivos, función, finalidad, eficacia y características de los Planes Parciales de Urbanización, y tampoco señalan cuáles serán los beneficios a la sociedad que se pretenden lograr a través de la aplicación de tales instrumentos de planeación. --- Lo anterior significa que el elemento determinante (quizá único) para la inclusión de los Planes Parciales de Urbanización dentro del sistema de planeación de desarrollo urbano del Estado de Nayarit, tiene un carácter meramente económico, consistente en facilitar la intervención de los desarrolladores privados siempre y cuando éstos estén dispuestos a costear la elaboración de dichos planes, pero la enmienda a la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano no se enfoca a aspectos concernientes a la función social y al interés público, los cuales deben prevalecer en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, como se establece en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. --- Si se toma en cuenta que el sector público tiene a su

cargo la elaboración de todos los demás planes o programas de desarrollo urbano, y en especial los Planes Parciales previstos en el artículo 42 de la Ley Estatal, es obvio que se tendrá que prever en los presupuestos correspondientes las partidas necesarias que existan para que los órganos gubernamentales desempeñen las funciones públicas relativas a la planeación urbanística. --- En ese tenor, sólo cuando estén previstos tales gastos y se justifique con base en el interés público, se podrán formular los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, que prevé el artículo 42, Apartado A), fracción III, y que sean solicitados por los propietarios de predios y fincas, los grupos sociales y, en particular, las asociaciones de vecinos legalmente constituidos. --- En cambio, por obra y gracia del nuevo artículo 42 Bis de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, los urbanizadores privados que cuenten con suficientes recursos para desarrollar un área específica podrán formular Planes Parciales de Urbanización sin las limitaciones económicas que tiene los demás propietarios o vecinos del lugar urbanizable. Esto le otorga una situación privilegiada a los referidos desarrolladores, ya que de hecho sólo ellos podrán acceder al derecho de aprovechar o utilizar esta nueva figura legal. Este privilegio no es cualquier cosa, pues los desarrolladores privados tendrán la capacidad legal y real de determinar y ubicar los usos en un área urbana específica, lo cual les permite influir en el valor comercial que tendrán los bienes inmuebles que se afecten por los Planes Parciales de Urbanización. Tendrán la posibilidad de encarecer sus terrenos o propiedades inmobiliarias y, a su vez, de abaratar la tierra de sus vecinos o terceros. --- Ahora bien, observemos que esta condición de desigualdad entre los interesados o afectados del proceso de urbanización que establecen y fomentan las nuevas reformas a la Ley Local, no tiene más que un simple carácter pecuniario, es decir, quien puede pagar la elaboración del instrumento de planeación puede llevarlo a cabo sin la injerencia del sector público, pero en realidad no existen razones objetivas para privilegiar o fomentar planes de urbanización que tienen preponderantemente objetivos y fines de lucro particular. --- En el sector público se cuenta con recursos escasos para destinarlos a la planeación urbana. En cambio, el urbanizador particular se enfoca a uno o a un reducido número de opciones de inversión, en cambio el sector público tiene que atender una gran diversidad de demandas sociales, por lo que se ve obligado a ponderarlas y tomar decisiones que privilegien a aquellos que acarreen mayor beneficio social o sean más urgentes para proteger los intereses colectivos. --- Por si esto fuera poco la enmienda a la Ley Local estableció un esquema de simplificación de los procedimientos para la formulación y aprobación de los Planes Parciales de Urbanización, en contraste con la reglamentación a la que se sujetan los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, como se demuestra a continuación: --- En primer lugar no están incluidos en el procedimiento que prevé el artículo 51 de la Ley Estatal ya que esta disposición jurídica hace referencia únicamente a los planes elaborados por el Ayuntamiento, y en consecuencia no tendrían que someterse a la opinión del Consejo Consultivo de Desarrollo Municipal ni a las observaciones técnicas de las autoridades competentes de los gobiernos del Estado y de la Federación. --- Por otra parte, la fracción I, del artículo 52, exceptúa a los Planes Parciales de Urbanización del requisito consistente en acuerdo previo del cabildo correspondiente para proceder a su formulación, ya que tan solo exige que el promotor (desarrollador privado) le comunique un (sic) área técnica del Ayuntamiento sobre el inicio de la elaboración de un Plan Parcial de Urbanización. La salvedad anterior no tiene justificación alguna conforme a criterios objetivos o razonables que se deriven de las exigencias de la ordenación de planeación urbanística, puesto que parece un contrasentido que el Ayuntamiento tenga que acordar en sesión de cabildo la necesidad o pertinencia de llevar a cabo un nuevo Plan o Programa, mientras que a los urbanizadores particulares se les exime de ese requisito; es decir, el propio Ayuntamiento se somete a un control más estricto para la aprobación de sus planes. Lo anterior se traduce en una ventaja adicional para los propietarios de predios vecinos o ciudadanos comunes y corrientes que soliciten al Ayuntamiento la elaboración de un Plan Parcial de Desarrollo Urbano en los términos de lo dispuesto por el artículo 42, Apartado A, fracción III, de la Ley de Asentamientos Humanos de esta entidad federativa. Abundando: mientras que la solicitud de estos últimos ciudadanos o habitantes debe someterse forzosamente a la consideración del cabildo correspondiente, inexplicablemente los desarrolladores privados cuentan con la prerrogativa pueden elaborar libremente su propuesta de Plan Parcial de

Urbanización, sin sujetarse a ningún control concejal, pues sólo tienen que notificarlo a un área técnica que no cuenta con facultades para evaluar y autorizar nada, sólo tiene potestad para recibir el documento. --- Esta simplificación del procedimiento de formulación y aprobación del Plan Parcial de Urbanización, contraviene las bases contenidas en el artículo 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos, cuya fracción I, establece:--- 'En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:--- I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente.'

--- Desgraciadamente los artículos 42 Bis y 52 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para no contemplar la intervención del Ayuntamiento en la elaboración del Plan Parcial de Urbanización ni la obligatoriedad de dar un aviso público del inicio del plan. Por el contrario, existen riesgos de que se clasifique como confidencial o reservada la información que presente un particular con motivo de la formulación de los Planes Parciales de Urbanización, opacando el procedimiento y negando el acceso a la información sobre el proyecto. --- Cabe hacer mención que la Ley General de Asentamientos Humanos prevé una participación abierta e igualitaria de ciudadanos habitantes y demás actores sociales, vecinos, colonos, conforme al sistema de planeación democrática, tomando en cuenta, y en ninguna de sus disposiciones, se autoriza a las autoridades federales, estatales y municipales a discriminar con base en criterios netamente económicos, como aún peor en la solvencia económica de los interesados puesto que no pierde de vista que su artículo IV (sic), estipula que se considera de interés público y de beneficio social la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, contenidos, en los programas de desarrollo urbano, con base en lo dispuesto por el artículo 27, párrafo III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- En síntesis, el principio de igualdad se vulnera por las disposiciones atacadas porque otorga un trato privilegiado a los particulares o desarrolladores privados en relación con los colonos, vecinos y demás interesados que soliciten al Ayuntamiento la elaboración de un Plan Parcial, toda vez que los primeros pueden proceder a elaborar Planes Parciales de Urbanización de una manera independiente, sin una intervención de los órganos municipales, y tienen una vía procedimental más despejada y libre de controles administrativos para emprender por sí mismos un desarrollo inmobiliario que justifique la elaboración de un Plan Parcial de Urbanización; mientras que los demás interesados deben someterse a la decisión rigurosa, formulando su solicitud al Ayuntamiento para que éste proceda a evaluar la pertinencia del instrumento propuesto, y dependiendo de la disponibilidad de recursos y el interés público y beneficio social que atraería la ejecución del nuevo Plan, pero además, una vez formulado el Plan Parcial de Desarrollo Urbano, sería necesario someterlo a consulta pública y a las observaciones técnicas de las instancias competentes del Estado y de la Federación. No olvidemos mencionar que esta distinción en el trato a los distintos actores sociales no se apoya en una base objetiva y razonable que la justifique. --- Sobre este tema, esa Suprema Corte ha establecido diversos criterios jurisprudenciales, mismos que se reproducen a continuación: --- 'IGUALDAD. DELIMITACION CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.' (Se transcribe) --- (Novena Epoca; Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XXII, noviembre de 2005; Tesis: 1a. CXXXVIII/2005; página: 40). --- 'IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.' (Se transcribe) --- (Novena Epoca; Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XX, diciembre de 2004; Tesis: 1a. CXXXII/2004; página: 362). --- 'IGUALDAD. LIMITES A ESTE PRINCIPIO.' (Se transcribe) --- (Novena Epoca; Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XX, octubre de 2004; Tesis: 1a./J. 81/2004; página: 99). --- Con base en los anteriores razonamientos, demandamos la invalidez de los artículos 42 Bis y 52, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit. --- CUARTO. Violación a los artículos 27, párrafo tercero, y 73, fracción XXIX-C, de la Carta Magna Federal, por causa del contenido del párrafo final del artículo 52 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit. --- El texto legal impugnado estipula: --- 'ARTICULO 52.' (Se transcribe) --- Estimamos que el transcrito segmento normativo adolece de inconstitucionalidad por las razones

siguientes:--- 1) Porque quebranta los principios de concurrencia, coordinación y congruencia del sistema nacional de planeación urbana, previsto por los artículos 27, y 73, fracción XXIX-C, constitucionales y por la Ley General de Asentamientos Humanos, puesto que permite que el Ayuntamiento autorice 'contradicciones' entre los planes parciales y los instrumentos de planeación de nivel superior, sin someterse a los procedimientos previstos por la Ley General y la Ley local para modificar o cancelar los planes o programas respectivos; máxime que los planes de jerarquía superior pudiesen tratarse de aquellos cuya aprobación compete a otra autoridad (ejecutivos federal y estatal) y en los cuales la intervención del municipio sea nula o sesgada, lo cual además pondría en peligro el respeto a las garantías de legalidad y seguridad jurídica. --- 2) También es contrario al principio formal de la ley porque autoriza que el Ayuntamiento realice, a través de mal llamadas 'contradicciones' contenidos en los planes parciales, cambios sustanciales o significativos en los instrumentos de planeación de jerarquía superior, sin sujetarse a la misma rigidez del procedimiento con que fue formulado y aprobado originalmente, lo cual puede favorecer que mediante esa simplificación administrativa o flexibilización de la modificación de los planes no se sometan a una serie de controles administrativos y técnicos y soslayan la participación social. --- Sobre todo habrá que destacar que este procedimiento flexible puede ocasionar que las mencionadas 'contradicciones' de los planes parciales contengan mayores modalidades, limitaciones y restricciones a la propiedad privada inmobiliaria, en contravención a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional. --- En este caso consideramos pertinente citar la siguiente tesis jurisprudencial: --- Registro No. 179358 --- Localización: --- Novena Época --- Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito --- Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta --- XXI, Febrero de 2005 --- Página: 1658 --- Tesis: XIII.1o.15 A --- Tesis Aislada --- Materia(s): Administrativa --- 'CONSERVACION DEL CENTRO HISTORICO DE LA CIUDAD DE OAXACA DE JUAREZ, OAXACA. EL ARTICULO 29 DEL REGLAMENTO GENERAL DE APLICACION DEL PLAN PARCIAL RELATIVO, QUE ESTABLECE MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA, VIOLA LOS NUMERALES 27, PARRAFO TERCERO Y 73, FRACCION XXIX-C, DE LA CONSTITUCION FEDERAL.' (Se transcribe)."

CUARTO. Trámite de la controversia. Por auto de veintitrés de octubre de dos mil siete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y remitirlo al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano para que actuara como instructor.

Mediante proveído de veintinueve de octubre de dos mil siete, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nayarit, a los que ordenó emplazar, así como dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

QUINTO. Contestación de los Poderes demandados. Por escritos presentados en la oficina de correos el trece de diciembre de dos mil siete, recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el catorce de enero de dos mil ocho, Ney González Sánchez, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit, y Efrén Velázquez Ibarra, como Presidente de la Comisión de Gobierno Legislativo del Congreso del Estado de Nayarit, dieron contestación a la demanda de controversia constitucional.

El Gobernador Constitucional manifestó, en síntesis, lo siguiente:

1. Es infundado el primer concepto de invalidez, pues el proceso legislativo que dio origen a la reforma impugnada cumple con la garantía de fundamentación y motivación consagrada en el artículo 16 constitucional, en tanto el Congreso del Estado de Nayarit tiene facultad para legislar en cualquier materia conforme al artículo 47, fracciones XXX y XXXVII de la Constitución local y en la iniciativa se expusieron las razones por las cuales debían emitirse las normas.

El hecho de que las enmiendas a los numerales impugnados contengan como facultad de los particulares la elaboración de los Planes Parciales de Urbanización, no son contrarios a los preceptos constitucionales invocados por el Municipio promovente, ya que no se limita a los Municipios en su objetivo y autonomía, toda vez que tales Planes se elaborarán en los casos señalados en el artículo 42 Bis de la Ley de Asentamientos y Desarrollo Urbano del Estado y tal facultad sólo estriba en la formulación de los Planes Parciales de Urbanización dejando la potestad exclusiva a los Ayuntamientos para que decidan sobre su aprobación o no, esto es, una vez presentado el Plan Parcial de Urbanización, será objeto del procedimiento que al efecto prevé el artículo 52 de dicha Ley.

La facultad para que el particular elabore el proyecto de Plan Parcial de Urbanización, de conformidad con lo señalado en la exposición de motivos, tiene como finalidad: fortalecer el ámbito de facultades de los municipios, tendentes a estimular el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de sus pobladores; fortalecer el sistema de planeación del desarrollo urbano, dotando a los municipios de mayores elementos jurídicos que les permitan generar certidumbre a la inversión pública y privada en la materia; facilitar a las autoridades municipales con mayor eficiencia la administración y control del desarrollo urbano; equilibrar el dinamismo del desarrollo económico a las capacidades locales; y dejar a salvo la potestad de los Ayuntamientos para conceder la aprobación.

Al quedar a la potestad del Ayuntamiento la aprobación de los proyectos de Planes Parciales de Urbanización, se resguarda su autonomía en materia de asentamientos humanos.

En términos del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal los municipios están facultados para formular, aprobar, y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, atribución que se rige por las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados, por lo que tal facultad no corresponde originalmente a los Ayuntamientos, sino que la tienen derivada, esto es, su desempeño debe someterse a las bases normativas que establezcan las legislaturas de las entidades federativas conforme a la fracción II del referido precepto constitucional y conforme lo ha determinado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la tesis P. CXIX/96 que lleva por rubro: "MUNICIPIOS. ESTAN FACULTADOS PARA EXPEDIR REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS RELATIVOS A SU DESARROLLO URBANO, PERO DE ACUERDO CON LAS BASES NORMATIVAS QUE DEBERAN ESTABLECER LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS."

El planteamiento relativo a que no se previeron mecanismos para fortalecer las finanzas municipales a fin de poderse atender a un mayor número de demandas sociales en materia de desarrollo urbano y equilibrarse la situación de quienes no son grandes desarrolladores privados, es inatendible porque no causa agravio a la parte actora en su esfera competencial.

2. El segundo concepto de invalidez es infundado, porque contrariamente a lo aducido en él, los Planes Parciales de Urbanización sí se someten a un procedimiento para su elaboración, aprobación, ejecución y control, conforme a lo previsto en los artículos 36, fracción VI, 37, 42 Ter, 42 Quater y 52 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Nayarit.

Con independencia de que el proyecto será elaborado por el particular en los supuestos que prevé el artículo 42 Bis de la Ley controvertida, debe cubrir los requisitos legales establecidos, por lo que debe tener correspondencia y congruencia con el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población o el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, y será presentado al Ayuntamiento en sesión de cabildo, en la que se acordará someterlo a consulta pública.

3. El tercer concepto de invalidez también es infundado, ya que no se otorga un trato privilegiado a los particulares o desarrolladores privados en relación con los colonos, vecinos y demás interesados que le soliciten al Ayuntamiento la elaboración de un Plan Parcial por el hecho de que los primeros estén facultados para elaborar los Planes Parciales de Urbanización de manera independiente, porque tal independencia es creada de conformidad con las justificaciones establecidas en la exposición de motivos y en el dictamen legislativo a las que se hizo referencia con anterioridad, aunado a que los particulares presentarán los Planes de forma obligatoria en los supuestos precisados en el artículo 42 Bis de la Ley impugnada.

Se destaca que la violación a la garantía de igualdad aducida no puede ser materia de análisis en la controversia constitucional pues no afecta a las atribuciones del Municipio actor, sino en todo caso a los particulares, los que si consideran les causa perjuicio tienen a su alcance otros medios legales de impugnación.

4. El cuarto concepto de invalidez también es infundado, ya que la facultad de autorización de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización no obstante que existan contradicciones con los instrumentos de planeación de nivel superior en los supuestos que se contemplan en el último párrafo del artículo 52 de la Ley impugnada es optativa para el Ayuntamiento, esto es, aunque se presenten las hipótesis de excepción que se prevén, el Ayuntamiento puede negar la autorización.

Por su parte, el Presidente de la Comisión de Gobierno Legislativo del Congreso del Estado de Nayarit señaló, en resumen, lo siguiente:

1. Las normas impugnadas no son inconstitucionales por establecer la facultad de los particulares de elaborar los Planes Parciales de Urbanización, toda vez que con ello no se limita la autonomía municipal ni los objetivos de los municipios, dado que se formularán de conformidad con el artículo 42 Bis de la Ley de Asentamientos y Desarrollo Urbano del Estado y tal facultad sólo estriba en su formulación, pues el Ayuntamiento será el que decida sobre su aprobación conforme al procedimiento previsto en el artículo 52 de la Ley.

La facultad para que el particular elabore el proyecto de Plan Parcial de Urbanización, de conformidad con lo señalado en la exposición de motivos, tiene como finalidad fortalecer el ámbito de facultades de los municipios, tendentes a estimular el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de sus pobladores; fortalecer el sistema de planeación del desarrollo urbano, dotando a los municipios de mayores elementos jurídicos que les permitan generar certidumbre a la inversión pública y privada en la materia; facilitar a las autoridades municipales con mayor eficiencia la administración y control del desarrollo urbano; equilibrar el dinamismo del desarrollo económico a las capacidades locales; y dejar a salvo la potestad de los Ayuntamientos para conceder la aprobación.

Los proyectos de Planes Parciales de Urbanización que formulen los particulares, además de someterse al procedimiento que establecen los artículos 37, 42 Ter, 42 Quater y 52 de la Ley, deberán ser congruentes y correspondientes con el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y con el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población y queda a la potestad del Ayuntamiento respectivo la aprobación o no del proyecto, lo que se decidirá siempre que el proyecto cubra los requisitos legales, con lo que se resguarda la autonomía del Municipio, máxime que si bien el artículo 115, fracción V, constitucional establece que los municipios estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, esta facultad debe regirse por las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados, por lo que no corresponde originalmente a los ayuntamientos, sino que la tienen derivada, conforme se establece en la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia P. CXIX/96 que lleva por rubro: "MUNICIPIOS. ESTAN FACULTADOS PARA EXPEDIR REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS RELATIVOS A SU DESARROLLO URBANO, PERO DE ACUERDO CON LAS BASES NORMATIVAS QUE DEBERAN ESTABLECER LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS."

2. Es infundado el segundo concepto de invalidez, pues los Planes Parciales de Urbanización sí se someten al procedimiento para su elaboración, evaluación, aprobación, ejecución y control, de acuerdo a lo previsto en los artículos 36, fracción VI, 37, 42 Ter, 42 Quater y 52 de la Ley impugnada.

Consecuentemente, tales planes deben tener correspondencia y congruencia con el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población o el Plan Municipal de Desarrollo Urbano del cual derivan y, además, serán presentados al Ayuntamiento en sesión de cabildo, en la cual se acordará someterlos a consulta pública.

3. Contrariamente a lo señalado en el tercer concepto de invalidez, no se otorga un trato privilegiado a los particulares o desarrolladores privados en relación con los colonos, vecinos y demás interesados que soliciten al Ayuntamiento la elaboración de un Plan Parcial, por el hecho de que se faculte a los primeros a elaborar Planes Parciales de Urbanización de manera independiente, porque esta independencia es creada en virtud de las justificaciones establecidas en la exposición de motivos de la iniciativa y el dictamen legislativo.

La violación a la garantía de igualdad no constituye materia de controversia constitucional porque no causa afectación a la esfera competencial del Municipio actor, por lo que en todo caso deberá plantearse el medio legal de impugnación por los particulares si consideran les acarrea un perjuicio.

4. El artículo 52, último párrafo, impugnado es constitucional, pues al establecer que el Ayuntamiento podrá autorizar Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización cuando existan contradicciones con los instrumentos de planeación superior en los supuestos que señala, otorga una facultad optativa al Ayuntamiento, esto es, el Ayuntamiento puede negar u otorgar la autorización, y la disposición cuestionada no excluye el procedimiento que debe realizarse para su elaboración, formulación, evaluación y comprobación, sino que aporta una variación o excepción en la forma de concretizar la aprobación de estos Planes.

5. La actuación de la XXVII Legislatura resultó apegada al marco del texto constitucional y por consecuencia se debe desestimar la controversia constitucional.

SEXTO. Señalamiento de fecha de audiencia. Por auto de quince de enero de dos mil ocho, el Ministro instructor tuvo por presentados al Gobernador del Estado de Nayarit y al Presidente de la Comisión de Gobierno Legislativo del Congreso del mismo estado, con la personalidad que ostentan, dando contestación a la demanda por parte de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la referida entidad.

Mediante diverso proveído de tres de marzo de dos mil ocho, señaló el veintisiete del mismo mes y año para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

SEPTIMO. Opinión del Procurador General de la República. El Procurador General de la República emitió opinión en los siguientes términos que a continuación se sintetizan:

1. Se actualiza la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de la controversia constitucional de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso i).

2. El Síndico del Municipio actor tiene facultades para representar al Municipio actor de conformidad con los artículos 108 de la Constitución Política del Estado de Nayarit y 73, fracción I, de la Ley Municipal para dicha entidad y el promovente acreditó tal personalidad.

3. La demanda fue presentada oportunamente, pues fue depositada en la administración de correos de San Blas, Nayarit el dieciséis de octubre de dos mil siete, es decir, el último día del plazo para promover la controversia.

4. Las normas impugnadas vulneran el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal que establece la potestad de los municipios de formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, pues la elaboración de los Planes Parciales de Urbanización se encomienda a los particulares, respetándose únicamente la atribución de aprobación de este nivel de gobierno

La intención del Constituyente plasmada en la reforma de mil novecientos ochenta y tres al artículo 115 de la Ley Fundamental fue la de otorgar a los municipios la atribución originaria señalada, lo cual implica que éstos los elaboren desde su origen contemplando las necesidades de zonificación, asentamientos humanos, reservas territoriales, etcétera por ser los municipios los que de mejor manera y en forma más cercana conocen las necesidades propias de la población que vive dentro de su territorio, por lo que esta función no puede conferirse a los particulares.

De igual manera, la circunstancia de que las normas establezcan la posibilidad de que el Ayuntamiento pueda autorizar los planes parciales de urbanización cuando existan contradicciones con los instrumentos de planeación de nivel superior, es contrario a lo establecido en el artículo 115, fracción V, constitucional, pues se establece con ello una potestad que el propio Municipio no tiene contemplada, además de que al ser una facultad concurrente en la que participan los tres niveles de gobierno en el respectivo ámbito de sus atribuciones, no puede facultarse al Ayuntamiento a excluir la aplicación de los demás planes que le son obligatorios, más aún si el Plan Parcial de Urbanización ni siquiera es elaborado por este nivel de gobierno.

Carece de relevancia lo señalado por las autoridades demandadas en el sentido de que la fracción V del artículo 115 constitucional otorga a los Municipios una facultad derivada porque la atribución de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano debe regirse por las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados, pues dichas legislaturas deben acogerse a lo dispuesto en la Constitución, lo que en el caso no aconteció.

Al resultar fundados los argumentos relativos a la vulneración por parte de las normas impugnadas al artículo 115, fracción V, resulta innecesario estudiar las violaciones aducidas a los artículos 1º, 26, 27, párrafo tercero, y 73, fracción XXIX-C, constitucionales.

OCTAVO. Audiencia. La audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos tuvo verificativo el veintisiete de marzo de dos mil ocho, en la que se admitieron las pruebas documentales exhibidas, se tuvieron por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

En sesión de cinco de octubre de dos mil diez, el Tribunal Pleno acordó el retiro del proyecto presentado a solicitud del Ministro Instructor.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Estado de Nayarit, a través de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo y uno de sus Municipios, el de San Blas, por la enmienda de una norma expedida por aquellos.

SEGUNDO. Oportunidad. Resulta necesario determinar si la demanda fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

La presente controversia constitucional fue promovida contra los artículos 36, fracción VI; 42 Bis; 42 Ter; 42 Quater; 52, fracciones I y II, y último párrafo; y 53, primer párrafo y fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Nayarit, reformados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el día primero de septiembre de dos mil siete.

Al demandarse la invalidez de normas generales, debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ que establece que, tratándose de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días contados:

- a) A partir del día siguiente a la fecha de su publicación; o
- b) A partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, el plazo de treinta días para la interposición de la demanda debe computarse conforme a la hipótesis precisada en el inciso a), pues el Municipio actor demanda la invalidez de las normas con motivo de su publicación.

Consecuentemente, si el Decreto que reformó las normas impugnadas se publicó el primero de septiembre de dos mil siete, el plazo para la interposición de la demanda de controversia constitucional corrió del lunes tres de septiembre, día hábil siguiente al de la publicación del Decreto combatido, al martes dieciséis de octubre de dos mil siete, debiendo descontarse como inhábiles, de conformidad con los artículos 2º, 3º, fracción III, de la Ley Reglamentaria en la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los días ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de septiembre; seis, siete, trece y catorce de octubre de dos mil siete, por ser sábados y domingos, respectivamente, así como el viernes catorce de septiembre y el viernes doce de octubre por haber sido declarados inhábiles por acuerdo del Tribunal Pleno.

Por consiguiente, si la demanda se depositó en la oficina de correos del domicilio de residencia del Municipio actor el día dieciséis de octubre de dos mil siete, y esta fecha es la que debe tenerse como de presentación conforme al artículo 8º de la Ley Reglamentaria en la materia, debe concluirse que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

TERCERO. Legitimación activa. Se procede al estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

Los Municipios se encuentran legitimados para promover controversia constitucional contra los actos o disposiciones generales del Estado al que pertenecen conforme al artículo 105, fracción I, inciso i), constitucional.

El artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional² establece que el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlo.

En el presente asunto la parte actora es el Municipio de San Blas, Nayarit, y en su representación suscribió la demanda Isaac Guadalupe Murillo Olmeda, ostentándose como Síndico Municipal, cargo que acreditó con las copias certificadas de la constancia de mayoría y validez expedida por el Concejo Municipal Electoral de San Blas en la que se asienta que el promovente fue postulado como candidato al cargo de Síndico Propietario para conformar el Ayuntamiento correspondiente al período 2005-2008 en razón de haber obtenido su planilla el mayor número de votos en la elección y del acta de la sesión ordinaria de cabildo celebrada el primero de octubre de dos mil siete en la que consta la presencia del promovente como Síndico Municipal y el acuerdo relativo a la promoción de la presente controversia constitucional, constancias que obran a fojas 62 a 68 de autos.

Los artículos 108 de la Constitución Política del Estado de Nayarit³ y 73, fracción I, de la Ley Municipal para dicha entidad⁴ establecen que el Síndico tendrá la representación jurídica del Ayuntamiento.

¹Artículo 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

(...)

II.- Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y (...).

²Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

(...)

³Art. 108.- La representación política y dirección administrativa, así como la ejecución de los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento, corresponderá al Presidente Municipal. A los Regidores compete el análisis y vigilancia colegiada de los ramos municipales y al Síndico la representación jurídica, el registro y revisión de la hacienda del Municipio.

(...)

⁴Artículo 73.- El Síndico tendrá los siguientes deberes:

I.- Representar legalmente al Ayuntamiento en los litigios o controversias en que éste fuere parte, haciéndolo por sí y nunca por interpósita persona;

(...)

Por lo tanto, Isaac Guadalupe Murillo Olmeda, quien suscribió la demanda en su carácter de Síndico, cuenta con la facultad de representar al Municipio actor.

CUARTO. Legitimación pasiva. En el auto de veintinueve de octubre de dos mil siete, el Ministro instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit, al ser los que expidieron y promulgaron la norma impugnada en la controversia.

Por el Poder Legislativo del Estado de Nayarit, suscribe la contestación de demanda en su representación el Diputado Efrén Velázquez Ibarra, en su carácter de Presidente de la Comisión de Gobierno Legislativo, personalidad que acredita con las copias certificadas de la constancia de asignación y validez en la que consta haber sido electo como diputado para conformar la XXVIII Legislatura de la entidad para el período constitucional 2005-2008, y del acta de sesión ordinaria de veinticinco de agosto de dos mil cinco de la Legislatura en la que se advierte su designación como Presidente de la referida Comisión, documentales que obran a fojas 234 y 239 a 242 de autos.

Tal funcionario se encuentra facultado para representar al Poder Legislativo del Estado de Nayarit, de conformidad con el artículo 42, tercer párrafo, de la Ley Orgánica de dicho Poder⁵ que el Presidente de la Comisión de Gobierno Legislativo ejercerá la representación jurídica del Congreso en todos los juicios y asuntos en que éste fuere parte.

Consecuentemente, se encuentra acreditada la legitimación procesal del servidor público que compareció en representación del Poder Legislativo del Estado de Nayarit.

En representación del Poder Ejecutivo compareció Ney González Sánchez, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit, cuyas facultades de representación derivan del artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Nayarit⁶, y cuya personalidad se presume de conformidad con el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, máxime que ejemplar del Periódico Oficial de la entidad de primero de septiembre de dos mil siete, que obra a fojas 57 a 60 del expediente, se advierte que tal persona rubricó el Decreto de reformas de las normas impugnadas con tal carácter.

Conforme a lo anterior, se tiene por reconocida la personalidad de quien compareció a contestar la demanda por el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit no obstante que no se haya exhibido constancia alguna para acreditarlo.

QUINTO. Legitimación del Procurador General de la República. Eduardo Tomás Medina-Mora Icaza acredita su carácter de Procurador General de la República con la copia certificada de su nombramiento, la cual que obra a foja 80 del expediente, funcionario que es parte en este asunto de acuerdo con lo previsto en el artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO. Improcedencia de la controversia respecto de la norma reformada. Este Tribunal Pleno advierte, de oficio, la actualización de la causal de improcedencia de cesación de efectos prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷ respecto del artículo 42, Quater, fracción VIII, inciso h), de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit impugnado, al haber sido reformado por Decreto publicado en el Periódico Oficial de Nayarit el seis de abril de dos mil once.

En efecto, en la demanda de amparo se señaló como impugnada, entre otras normas, el artículo 42 Quater de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit.

Sin embargo, con posterioridad, dicho precepto fue reformado en su fracción VIII, inciso h), mediante el Decreto señalado que entró en vigor el día siguiente a su publicación en el periódico oficial del Estado de Nayarit conforme a su artículo único transitorio, esto es, el siete de abril de dos mil once, por lo que a partir de esa fecha ha dejado de tener vigencia dicha porción normativa.

En tales términos es claro que en relación a la fracción VIII, inciso h), del artículo 43 referido ha sobrevenido la causa de improcedencia en análisis, al haber dejado de producir efectos y ser sustituida por otra, en virtud de que las sentencias que se dictan en controversias constitucionales no tienen efectos retroactivos, por disposición expresa de los artículos 105, último párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su Ley Reglamentaria.

⁵ "Artículo 42.-

(...)

El Presidente de la Comisión de Gobierno Legislativo, ejercerá la representación jurídica del Congreso en todos los juicios y asuntos en que éste fuere parte y podrá delegarla en los términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

(...)"

⁶ "Art. 61.- Se confiere el Poder Ejecutivo a un ciudadano que se denominará Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit."

⁷ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

En este sentido, resulta aplicable la siguiente jurisprudencia de este Órgano Colegiado:

“CESACION DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS. La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.” (Registro: 190021. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIII, abril de 2001, tesis: P./J. 54/2001, página: 882)

Así mismo, resulta de aplicación analógica al caso, la siguiente jurisprudencia:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACION DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ESTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA. La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución. (Registro: 178565. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, mayo de 2005, tesis: P./J. 24/2005, página: 782)

Por consiguiente, al haber cesado los efectos de la fracción VIII, inciso h), del artículo 43 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, debe sobreseerse en el presente juicio en torno a la misma, con fundamento en los artículos 20, fracción II, y 19, fracción V, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia.

SEPTIMO. Estudio de fondo. De los conceptos de invalidez transcritos en el resultando tercero de la presente ejecutoria deriva que en ellos se aduce, en síntesis, lo siguiente:

Primero. Las normas impugnadas al crear la nueva figura local de planeación urbana denominada “Planes Parciales de Urbanización” promovidos y formulados por los particulares “desarrolladores” sin la intervención del Ayuntamiento:

- a) Violan el artículo 27, tercer párrafo, constitucional porque es contraria a la función social del derecho de propiedad y sólo a la Nación corresponde imponer modalidades a la propiedad inmobiliaria a través de planes de desarrollo urbano.
- b) Contravienen el artículo 115, fracción V, constitucional porque merma la esfera competencial del municipio para “formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal”.

- c) Vulneran el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional pues la materia de desarrollo urbano es concurrente y la Ley General de Asentamientos Humanos constituye la ley marco que distribuye la competencia entre la Federación, entidades federativas y municipios sentando las bases que dan congruencia a la concurrencia, bases que se contradicen porque el procedimiento para la elaboración y aprobación de los planes parciales de urbanización excluye la intervención del municipio en su formulación y no se prevé el aviso público del inicio del proceso de planeación, ni la participación democrática de los interesados.

Segundo. Los preceptos controvertidos violan el artículo 26 constitucional porque, no obstante que la planeación urbana forma parte del sistema nacional de planeación democrática del desarrollo y los artículos 15 y 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos establecen que los planes o programas estatales y municipales deben prever los procedimientos para permitir la participación de los sectores sociales y privado en su formulación, modificación, evaluación y vigilancia, los Planes Parciales de Urbanización -a diferencia de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano- no se someten a consulta pública, sino que su elaboración sólo se sujeta a un procedimiento compuesto de cuatro pasos: a) notificación del promotor al área técnica del ayuntamiento para avisar el inicio de elaboración del Plan; b) elaboración del Plan por el desarrollador privado; c) aprobación por el Ayuntamiento; y d) publicación e inscripción del Plan en el Registro Público de la Propiedad, remitiendo copia al Congreso.

Tercero. Los artículos 42 Bis y 52, fracción I, violan al artículo 1° constitucional, en virtud de que otorgan un trato privilegiado a los desarrolladores privados en relación con los colonos, vecinos y demás interesados que soliciten al Ayuntamiento la elaboración de un Plan Parcial de Desarrollo Urbano, pues mientras los primeros pueden proceder a la formulación de Planes Parciales de Urbanización sin intervención de los órganos municipales y tienen una vía procedimental más despejada, los demás interesados deben someter su solicitud al Ayuntamiento para que califique su pertinencia conforme a la disponibilidad de recursos y al interés público y beneficio social y, una vez formulado, debe someterse a consulta pública y a las observaciones técnicas correspondientes; sin que existan razones objetivas que justifiquen el tratamiento diferenciado, pues de la exposición de motivos y del dictamen legislativo deriva que el elemento determinante para la inclusión de la nueva figura de planeación fue de carácter meramente económico, a saber, facilitar la intervención de los desarrolladores privados que costearan la elaboración de los planes, sin tomar en cuenta que la función social y el interés público deben prevalecer sobre los fines de lucro particular en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, como se establece en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Cuarto. El último párrafo del artículo 52 impugnado, al establecer que el Ayuntamiento podrá autorizar los Planes parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización no obstante que existan contradicciones con los instrumentos de planeación de nivel superior, viola los artículos 27, párrafo tercero, y 73, fracción XXIX-C constitucionales, y la Ley General de Asentamientos Humanos al contrariar los principios de concurrencia, coordinación y congruencia del sistema nacional de planeación urbana, pues con ello omite someterse a los procedimientos previstos en la Ley General y la ley local para modificar o cancelar los planes o programas de jerarquía superior, máxime que la aprobación y modificación de tales planes puede ser de la competencia de otra autoridad, como lo son los Ejecutivos federal y estatal, lo cual además pone en peligro el respeto a las garantías de legalidad y seguridad jurídicas. Con tal flexibilización de la modificación de los planes se evaden los controles administrativos y técnicos y se soslaya la participación social.

OCTAVO. Constitucionalidad de los Planes Parciales de Urbanización (conceptos de invalidez primero y segundo). Son infundados el primer y segundo conceptos de invalidez aducidos por las razones que a continuación se exponen.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, en vigor al día siguiente de su publicación, se reformó el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionaron la fracción XXIX-C al artículo 73 y las fracciones IV y V al artículo 115 constitucional, para incorporar, en el primero de dichos preceptos, los principios de beneficio social, de desarrollo equilibrado del país, de mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana y disponerse el ordenamiento de los asentamientos humanos y el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; en el segundo, establecer la concurrencia de los ámbitos federal, local y municipal en materia de asentamientos humanos y la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley que distribuya las competencias entre los tres niveles de gobierno con el objeto de cumplir los fines previstos en el artículo 27, párrafo tercero, anteriormente señalados; y, en las fracciones adicionadas al artículo 115 constitucional, disponer que los Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirían las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas a fin de cumplir los fines referidos respecto de los centros urbanos conforme a la Ley que emitiera el Congreso de la Unión, así como la planeación y regulación de manera conjunta y

coordinada de la Federación, Estados y Municipios del desarrollo de los centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que formaran o tendieran a formar una continuidad geográfica, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Así, desde la incorporación a nivel constitucional de la materia de asentamientos humanos, se previó la intervención y regulación de manera concurrente por la Federación, Estados y Municipios, conforme a la distribución de competencias que realizara el Congreso de la Unión en la ley que para tal efecto expidiera.

En la exposición de motivos de dicha reforma constitucional, se señaló:

“(…) Esta Iniciativa propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando previsiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos.

Es necesario establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros urbanos de población integren a éstos de manera conveniente al desarrollo socio-económico del país, y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con la finalidad de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes.

La programación económica y social del sector públicos, deberá considerar el desarrollo de los centros urbanos, y dicho sector deberá adecuarse para otorgarle la atención que le corresponda, establecer los vínculos de coordinación entre sus diversas entidades, tendiendo a lograr una mayor eficiencia de la inversión y del gasto público de los diversos niveles de gobierno; procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como la promoción de una distribución adecuada de la misma, en las zonas urbanas y rurales.

La iniciativa de reformas y adiciones constitucionales que hoy someto al Constituyente Permanente por el digno conducto de ustedes, busca el cambio de actitudes, conductas y costumbres que logren una nueva conciencia comunitaria y hagan posible substituir, con el esfuerzo de todos, una sociedad de privilegios para pocos y de sumisión para muchos, por otra justa y equitativa.

Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la carta fundamental y en la Ley Reglamentaria correspondiente.

En los sistemas de Gobierno Federal, lo que ha determinado el conferirle a la Federación una competencia, es la trascendencia nacional de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una Entidad Federativa en lo particular; ese ha sido el sentido del sistema mexicano consagrado en diversas normas del texto constitucional y especialmente destacado por el artículo 117 de la Constitución en vigor. En este mismo sentido los problemas que pertenecen a dos o más Entidades Federativas en materias de nivel nacional deben de atenderse con la participación del Gobierno Federal, criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los tribunales federales para dirimir las controversias que se susciten entre dos Entidades Federativas.

La Constitución de 1917 no contiene ninguna norma que establezca regulaciones en materia urbana, por tanto en los términos del artículo 124 se entiende en principios como una materia reservada a los Estados; sin embargo, es de señalarse que además de las razones históricas que explican la ausencia correspondiente, la problemática urbana se encuadra dentro de un conjunto de acciones que difícilmente podrían establecer una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles de Gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones, que concurren a la misma.

En los términos de la vigente distribución de competencias del sistema federal mexicano, la Federación ejerce facultades decisivas en el desarrollo urbano, como las correspondientes a la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica, y en otras materias, así como lo

relativo a la promoción económica, las inversiones públicas de la Federación, tienen impacto determinante en dicho proceso, condicionan las posibilidades del crecimiento agrícola e industrial, y dan origen a la creación de fuentes de trabajo, las que constituyen el elemento de atracción básica en la elección que los grupos humanos toman para asentarse.

La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de Gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas entre sí, y de éstas con la Federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas, sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados, permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al problema de manera integral.

En la adición que se propone para la primera parte del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, se destaca el principio fundamental del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación en beneficio de la sociedad, en el marco de un desarrollo armónico del país, que permita alcanzar mejores condiciones de vida para la población en su conjunto, debiendo abandonar la tendencia de concentrar las acciones gubernamentales en determinados centros de población, y en especial en las grandes urbes.

La Iniciativa establece en el nivel constitucional el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado para fundar y ordenar los centros de población.

Las autoridades deberán dictar las medidas necesarias para reglamentar los asentamientos humanos en el amplio sentido del término y establecer las provisiones, usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, con objeto de planear y regular la fundación de las ciudades y demás centros de población; su conservación y mejoramiento.

En consecuencia con lo anterior, se propone la adición de dos fracciones al artículo 115; en la primera de ellas y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la Ley Federal Reglamentaria de la materia; en la segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

Finalmente, en el artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que establezcan la adecuada concurrencia en las Entidades Federativas, de los Municipios y de la propia Federación en la solución de los problemas expresados (...)

El texto de estos preceptos constitucionales con motivo del Decreto de reformas señalado quedó en los siguientes términos:

“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 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 agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

(...)"

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

(...)"

"Art. 115.-

(...)

IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

(...)"

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional fue reformado con posterioridad mediante Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, para incluir la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y el seis de enero de mil novecientos noventa y dos, exclusivamente en su parte final, para quedar actualmente en los siguientes términos:

"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."

El texto del artículo 73, fracción XXIX-C, permanece sin modificación hasta la actualidad.

El artículo 115, fracción V, constitucional fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, en vigor al día siguiente de su publicación, para establecer diversas facultades de los municipios en materia de asentamientos humanos, que se realizarían en los términos de las leyes federales y estatales relativas, entre ellas, la de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. El texto de dicha fracción quedó en los siguientes términos:

“V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.”

Por diverso Decreto publicado el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se reformó nuevamente la fracción aludida para ordenarse en incisos las diversas facultades municipales, adicionándose algunas más, como deriva de la siguiente transcripción de su texto que se encuentra actualmente en vigor:

“V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.”

Es importante precisar que si bien desde la reforma constitucional de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis se previó la concurrencia en materia de asentamientos humanos entre la Federación, Estados y Municipios, fue a partir de la reforma de mil novecientos ochenta y tres cuando el Constituyente Reformador ha manifestado una tendencia de descentralización que lo ha llevado a la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios y al fortalecimiento de estos últimos como gobierno directo de la comunidad básica, como se advierte de lo expresado en la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a dicha reforma:

“(…) Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

(...)

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No queremos de una nueva institución: tenemos la del Municipio.

(...)

Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la Fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución.

En la Fracción VI, se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, como lo dispone el texto de la Fracción V del artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la Fracción III, ahora como Fracción VII de la iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

(...)"

Este fortalecimiento al Municipio se refleja también en la reforma al artículo 105 constitucional efectuada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en la que se le previó como ente legitimado para promover controversia constitucional con el objeto de que estuviera en posibilidad de defender su ámbito de atribuciones, así como en la reforma al artículo 115 efectuada mediante Decreto publicado veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, a la que con anterioridad se hizo alusión, en la que se amplió su esfera competencial.

Si bien la fracción V del artículo 115 constitucional que contempla las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos, no se refiere a sus facultades para expedir los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen la administración pública municipal y regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal de acuerdo con las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas estatales y cuyo objeto se precisa en los diversos incisos de la fracción II del propio precepto, ni a las funciones y servicios que tendrán a su cargo los Municipios conforme a la fracción III de este dispositivo constitucional, es claro que la participación del Municipio en los diversos ámbitos de su competencia, como lo es el relativo a la materia de asentamientos humanos en los aspectos que se especifican en los incisos que componen la fracción V, se ha venido dando en mayor medida con motivo del fortalecimiento que le ha dado el Constituyente Reformador.

Esto es, la recta interpretación de la fracción V del artículo 115 constitucional exige considerarla dentro del contexto de fortalecimiento que en diversos ámbitos se le ha dado al Municipio.

Asimismo, debe tenerse en consideración que las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos, se desarrollan dentro del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

En la misma fecha de aprobación de la reforma de mil novecientos ochenta y tres al artículo 115 constitucional, se aprobó también el Decreto que reformó, entre otros, los artículos 25 y 26 constitucionales. El primero, para asignar al Estado la rectoría del Desarrollo Nacional a fin de garantizar que sea integral y fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, el cual planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, concurriendo al desarrollo económico el sector público, el sector social y el sector privado, debiendo el Estado impulsar a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. El segundo, para consagrar el sistema

de planeación democrática del desarrollo nacional, de conformidad con los fines del proyecto nacional contenidos en la propia Constitución, el cual determinará los objetivos de la planeación, que será democrática, incorporando en el plan y programas de desarrollo las aspiraciones y demandas de la sociedad. En la exposición de motivos de dicho Decreto de reformas se señaló:

“(...) Con la iniciativa de reformas al Artículo 25 se establecen en un solo cuerpo de ideas los fines de la rectoría del Estado que derivan los propósitos de garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución.

Para llevar esos propósitos a la realidad se establecen y ordenan de manera explícita las atribuciones del Estado en materia económica, siempre referidas al interés general y limitado, estas atribuciones, por la propia Constitución y las leyes. Con ello se afirma el principio de legalidad en la función rectora del Estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo nacional.

(...)

Con el nuevo artículo 25 se fijan, por tanto, con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores al principio de legalidad, con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de la economía mixta mexicana y para la modernización de toda la legislación que regula la intervención del Estado en la economía. La rectoría del Estado clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo. Las definiciones relativas a la economía mixta delimitan y protegen las actividades económicas del sector social y del sector privado.

El Artículo 26 establece explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, actualmente implícitas en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias. Al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

(...)

Para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su falta de vinculación con los proyectos de inversión, su falta de oportunidad y las contradicciones entre los diversos programas, se establece la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática a partir de un plan nacional de desarrollo único del cual han de derivar los programas sectoriales de la Administración Pública Federal, fijándose la obligatoriedad en el cumplimiento de éstos para el sector público, la coordinación con las entidades federativas, la concertación e inducción a las acciones de los particulares, vinculando las decisiones generales con las decisiones específicas de inversión, así como su localización en el territorio.

Es así como el Artículo 26 establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación que incorpore los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas.

(...)”

El artículo 25 constitucional fue reformado mediante Decreto publicado el veintiocho de junio de mil novecientos noventa y nueve para añadir como objetivo de la rectoría económica del Estado garantizar que el desarrollo nacional sea sustentable, además de integral.

El numeral 26 fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de abril de dos mil seis, pasando el texto anterior a ser el apartado A y adicionándose en un apartado B el sistema nacional de información estadística y geográfica. El apartado A dispone:

“Art. 26.-

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

(...)”

Así, la planeación de la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano forma parte del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo, que está a cargo, de manera concurrente, de la Federación, entidades federativas y municipios, la cual se lleva a cabo con la participación social en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano, en los términos que disponga la ley, para incorporar las aspiraciones y demandas de la sociedad.

Lo anterior se prevé así en la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres -que abrogó la anterior publicada el veintiséis de mayo de mil novecientos setenta y seis, expedida para regular la concurrencia del Gobierno Federal, los Estados y los Municipios en materia de asentamientos humanos conforme al artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, adicionado en febrero de dicho año-, al disponer textualmente:

“Artículo 11.- La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo.

La planeación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Los objetivos de esta Ley se precisan en su artículo 1º en los siguientes términos:

“Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

II. 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;

III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y

IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.”

En el artículo 7 se establecen las atribuciones que corresponden a la Federación, entre ellas, en su fracción VII, la de **“Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento”**.

En los numerales 8 y 9 se precisan las facultades que corresponden a la Federación, entidades federativas y municipios, entre ellas, las siguientes:

“Artículo 8o.- Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

III. Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta Ley;

(...)

V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano;

VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;

VII. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano;

(...)

II. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano, y

(...)”

“Artículo 9o.- Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;

II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;

III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

V. Proponer la fundación de centros de población;

VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local;

VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

(...)

X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios;

(...)”

El artículo 13 señala que el programa nacional de desarrollo urbano, en su carácter sectorial, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y el numeral 12 precisa los instrumentos a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos al disponer:

“Artículo 12.- La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

I. El programa nacional de desarrollo urbano;

II. Los programas estatales de desarrollo urbano;

III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;

IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;

V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y

VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta Ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

(...)”

En los artículos 15 a 18 se establece que los planes y programas estatales y municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados conforme a las formalidades previstas en la legislación estatal y estarán a consulta del público; se detalla el procedimiento que deberá contemplar la legislación estatal para la aprobación y modificación de los planes o programas de desarrollo urbano; se dispone su inscripción en el Registro Público de la Propiedad; y se consigna la obligación de las autoridades de los tres niveles de gobierno de hacerlos cumplir, como se advierte de la siguiente transcripción:

“Artículo 15.- Los planes o programas estatales y municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, y estarán a consulta del público en las dependencias que los apliquen.”

“Artículo 16.- La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

En la aprobación y modificación de los planes o programas se deberá contemplar el siguiente procedimiento:

I.- La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundándolo ampliamente;

II.- Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones;

III.- Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones, y

IV.- cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones serán publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o municipio correspondiente y, en su caso, en los bandos municipales.”

“Artículo 17.- Los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, en los plazos previstos por la legislación local.”

“Artículo 18.- Las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano y la observancia de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano.”

En el capítulo séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos se regula la participación social, consignándose en el artículo 48 que la Federación, las entidades federativas y los municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado que la propicien en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. El numeral 49 precisa lo que la participación social comprende, importando resaltar su fracción I, que señala:

“Artículo 49.- La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

I. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano, en los términos de los artículos 16 y 57 de esta Ley;

(...)”

El artículo 16 al que remite este último dispositivo fue transcrito con anterioridad y establece el procedimiento para la aprobación y modificación de los planes o programas de desarrollo urbano. Por su parte, el artículo 57, al que también se remite, dispone:

“Artículo 57.- Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.

Dicho derecho se ejercerá ante las autoridades competentes, quienes oirán previamente a los interesados y en su caso a los afectados, y deberán resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente.”

Del marco regulatorio de planeación del desarrollo urbano descrito, queda evidenciado que la concurrencia en la materia y su regulación por el Congreso de la Unión mediante la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por finalidad lograr la congruencia y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en la búsqueda de un objetivo común de desarrollo integral y sustentable del país, que se inscribe dentro del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, por lo que ésta se llevará a cabo con la participación social que implica acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, participación que específicamente se prevé en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano, los cuales buscarán la consecución de los fines establecidos en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, para lo cual el programa nacional de desarrollo urbano constituirá el instrumento de unidad y cohesión que, en su carácter sectorial, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo. Así, la ordenación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano en el país adquiere coherencia y unidad a través de la coordinación y congruencia de los diferentes Planes Municipales, Estatales y el Plan Nacional, previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos que sienta las bases para su regulación en las leyes locales correlativas, bases que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades pueden darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social, esto es, la Ley General referida concilia la uniformidad y la diversidad, en tanto las legislaturas locales emitirán su regulación específica, sujetas únicamente al mínimo normativo que marca la Ley General de Asentamientos Humanos por así encontrarse dispuesto expresamente en el artículo 73, fracción XXIX-C constitucional.⁸

Precisado así el marco normativo de regulación de la materia, se procede al análisis de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, concretamente en el aspecto en que se impugna, esto es en cuanto a la creación de la figura de los Planes Parciales de Urbanización, cuya formulación se encomienda a los particulares.

⁸ “LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES. Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.” (No. Registro: 165,224. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010. Tesis: P./J. 5/2010. Página: 2322)

Los artículos 36, 42, 42 Bis, 42 Ter, 42 Quater, 51, 52 y 53 de la Ley referida disponen:

“Artículo 36.- La ordenación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población en el Estado, se llevará a cabo a través de:

- I. El Plan Estatal de Desarrollo Urbano;**
- II. Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano;**
- III. Los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas;**
- IV. Los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población;**
- V. Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano;**
(ADICIONADA, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)
- VI. Los Planes Parciales de Urbanización;**
- VII. Los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial; y**
- VIII. Los Programas Sectoriales de Desarrollo Urbano.”**
(REFORMADO, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)

“Artículo 42.- A.- Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, son los instrumentos ejecutivos para la realización de acciones de urbanización, cuya elaboración corresponde al sector público en los casos previstos por esta Ley. Estos planes se formularán, aprobarán y administrarán conforme a las siguientes disposiciones:

- I.- Integran el conjunto de normas específicas a efecto de precisar la zonificación y regular los usos y destinos en los predios localizados en su área de aplicación;**
- II.- Se consideran como un complemento técnico del Plan Municipal de Desarrollo Urbano y del Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población, por lo que sus disposiciones deben ser correspondientes y guardar congruencia entre sí;**
- III.- Los Ayuntamientos podrán elaborar, consultar y en su caso aprobar Planes Parciales de Desarrollo Urbano para un área, barrio o colonia del centro de población a partir de la solicitud de los propietarios de predios y fincas, los grupos sociales y en particular, las asociaciones de vecinos legalmente constituidas; así mismo podrán presentar propuestas a efecto de evaluar, modificar o cancelar un Plan Parcial de Desarrollo Urbano y en su caso, modificar en forma parcial el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población ó del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, conforme las disposiciones de la presente Ley;**
- IV.- Deberán indicar las acciones y políticas de conservación, protección, restauración y aprovechamiento, a partir de lo estipulado en los Programas de Ordenamiento Ecológico; y**
- V.- Serán formulados, aprobados y publicados conforme a lo establecido en el Capítulo II del presente Título.**

B. Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, además de los elementos básicos que señala el artículo 37 de esta Ley, contendrán como mínimo lo siguiente:

- I. La referencia al Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población o Plan Municipal de Desarrollo Urbano del cual derivan;**
- II. Las políticas y objetivos que se persiguen;**
- III. La delimitación de la zona que comprendan y su espacio de influencia, definiéndolas como áreas de aplicación y estudio respectivamente;**
- IV. La descripción actual específica del área de aplicación, de sus aprovechamientos predominantes, de la problemática que presentan, así como del área de estudio;**
- V. La zonificación secundaria; determinando los usos y destinos específicos del área de aplicación, conforme a la propuesta del proyecto de urbanización o de la acción urbanística a realizarse, definiendo las normas de control de densidad de la edificación, y en su caso, los mecanismos que permitan la transferencia y compensación de densidades para cada tipo de zona;**

VI. Los proyectos de las obras o servicios a ejecutar, así como la referencia a las normas de diseño urbano, relativas a la ingeniería de tránsito y urbana, con señalamiento de las etapas y condiciones para su ejercicio, así como los lineamientos administrativos y financieros, que determinen:

- a) Los criterios para el diseño de las vialidades, precisando sus secciones mínimas y normas de trazo de las vialidades en función a su jerarquía;**
- b) Los criterios de diseño para obras de urbanización que faciliten el acceso y desplazamiento de personas con problemas de discapacidad;**
- c) Los criterios para la localización de infraestructura, incluyendo el trazo de redes, derechos de paso y zonas de protección;**
- d) Las obras mínimas de urbanización requeridas en cada tipo de zona;**
- e) La determinación de las áreas de donación, en función de las características de cada zona, de reserva de espacios para actividades de fomento y difusión del deporte y la cultura; así como los criterios para su localización, en especial, las destinadas a áreas verdes y escuelas;**
- f) Las obras mínimas de edificación para equipamiento urbano en las áreas de donación requeridas en cada tipo de zona;**
- g) En su caso, la propuesta de permuta de las áreas de donación, conforme a las disposiciones que se indican en el artículo 195 Bis de esta Ley;**
- h) Las normas de configuración urbana e imagen visual; y**
- i) Las demás normas específicas de carácter general o regional que se consideren necesarias;**

VII. Las obligaciones y responsabilidades de los propietarios de predios y fincas comprendidas en el área de aplicación del Plan Parcial y de sus usuarios respecto a modalidades en su aprovechamiento y acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento que se determinen;

VIII. Los estudios económicos, financieros y fiscales preliminares, cuando las características del proyecto lo requieran;

IX. Los plazos y condiciones para que las autoridades, propietarios y usuarios, den cumplimiento a las obligaciones a su cargo en la ejecución de las acciones definidas en el mismo plan parcial;

X. Los usos y destinos comprendidos en el proyecto;

XI. Las medidas e instrumentos para la ejecución del plan o proyecto; y

XII. Los demás requisitos que establezcan las dependencias normativas.”

(ADICIONADO, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)

“ARTICULO 42 Bis.- Los Planes Parciales de Urbanización, son los instrumentos ejecutivos para la realización de acciones de urbanización, cuya elaboración corresponde a los particulares, en los casos previstos por esta Ley.

Será obligatorio formular un Plan Parcial de Urbanización cuando implique:

I. Transformar el suelo rústico a urbanizado en áreas de reserva urbana ó en reservas territoriales, determinando los usos y destinos correspondientes;

II. Transformar el suelo rústico mediante obras de urbanización en predios localizados fuera del centro de población, determinando los usos y destinos correspondientes, en predios de propiedad privada o social;

III. Establecer o modificar los usos y destinos para una zona específica del centro de población ó para una zona de crecimiento;

IV. Determinar áreas de restricción por paso de redes de infraestructura; o

V. Determinar obligaciones específicas a cargo de los propietarios de predios y fincas, en acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento.”

(ADICIONADO, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)

“Artículo 42 Ter.- Los Planes mencionados en el artículo anterior se formularán y administrarán conforme a las siguientes disposiciones:

I.- Determinarán la zonificación secundaria ó específica, señalando los usos, destinos y reservas en los predios donde se proponga realizar;

II.- Regularán y controlarán la urbanización y la edificación, y en general, la utilización de los predios y fincas en su área de aplicación;

III.- Autorizarán la subdivisión o lotificación del predio o predios a desarrollar, individualizando los lotes resultantes con la determinación específica de los usos y destinos que les correspondan;

IV.- Delimitarán e identificarán las áreas de donación, conforme los lineamientos previstos en el presente ordenamiento;

V.- En su caso, propondrán la permuta de las áreas de donación, conforme a las disposiciones que se indican en el artículo 195 Bis de esta Ley, con la finalidad de promover una mejor distribución de los espacios de uso común, del equipamiento urbano y los servicios públicos en el centro de población;

VI.- Determinarán en forma específica las áreas de restricción; regularán y controlarán la urbanización y la edificación; y en general determinarán la utilización de los predios y fincas en su área de aplicación;

VII.- Integrarán las obras, acciones e inversiones con la estructura urbana del centro de población; y

VIII.- En su caso, determinarán los predios que resultarán beneficiados o afectados, así como las obligaciones correspondientes a cargo de sus titulares, derivadas de obras de urbanización o edificación, para integrar la infraestructura o el equipamiento urbano del centro de población.”

(ADICIONADO, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)

“Artículo 42 Quater.- Los Planes Parciales de Urbanización, además de los elementos básicos que señala el artículo 37 de esta Ley, contendrán como mínimo lo siguiente:

I.- El enunciado del Plan y datos generales del proyecto;

II.- La referencia al Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población o del Plan Municipal de Desarrollo Urbano del cual se derivan;

III.- La fundamentación jurídica;

IV.- Los objetivos generales y específicos;

V.- La delimitación del área de estudio y del área de aplicación;

VI.- El análisis y síntesis de los elementos condicionantes a la urbanización;

VII.- La determinación de los usos y destinos específicos del área de aplicación, conforme a la propuesta del proyecto de urbanización o de la acción urbanística a realizarse, definiendo las normas de control de densidad de la edificación, y en su caso, los mecanismos que permitan la transferencia y compensación de densidades y/o usos de suelo para cada tipo de zona;

VIII.- La referencia a las normas de diseño urbano, relativas a la ingeniería de tránsito y a la ingeniería urbana que determinen:

a) Los criterios de diseño de las vialidades, precisando las secciones mínimas y normas de trazo en función a su jerarquía;

b) Los criterios de diseño para obras de urbanización que faciliten el acceso y desplazamiento de personas con problemas de discapacidad;

c) Los criterios para la localización de infraestructura, incluyendo el trazo de redes, derecho de paso y zonas de protección;

d) Las obras de urbanización requeridas en cada tipo de zona;

e) La determinación de las áreas de donación, en función de las características de cada zona;

f) Las obras mínimas de edificación para equipamiento urbano en las áreas de donación requeridas en cada tipo de zona;

g) En su caso, la propuesta de permuta de las áreas de donación, conforme a las disposiciones que se indican en el artículo 195 Bis de esta Ley;

h) Las normas de configuración urbana e imagen visual; y

i) Otras normas específicas de carácter general o regional que se consideren necesarias;

IX.- En el caso de acciones de conservación o mejoramiento, además de los elementos aplicables antes mencionados, deberá de considerarse la zonificación específica con las restricciones, en su caso, respecto de los predios y fincas objetos de estas acciones.

Así mismo, contendrán los plazos y condiciones para que las autoridades, propietarios y usuarios, den cumplimiento a las obligaciones a su cargo en la ejecución de las acciones definidas en el mismo plan parcial.”

(REFORMADO, P.O. 26 DE ABRIL DE 2001)

“Artículo 51.- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, los de Centros de Población y los que de éstos se deriven serán elaborados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados por los Ayuntamientos correspondientes, atendiendo la opinión del Consejo Consultivo Municipal de Desarrollo Urbano respectivo, y en su caso, las observaciones técnicas de las autoridades competentes de los gobiernos del Estado y la Federación. El Ayuntamiento aprobará formalmente el respectivo plan en sesión de cabildo y lo someterá con todos sus antecedentes a la aprobación definitiva de la Legislatura, con excepción de los programas parciales de desarrollo, que bastará la aprobación de Cabildo, para su publicación e inscripción, remitiendo la copia respectiva al Congreso para su conocimiento.”

“Artículo 52.- Para elaborar y aprobar los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los que de éstos se deriven, se seguirá el procedimiento siguiente:

(REFORMADA, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)

I. El Ayuntamiento en Sesión de Cabildo acordará que se elabore el Proyecto de Plan correspondiente, a excepción de los Planes Parciales de Urbanización, en que será suficiente que el promotor notifique al área técnica correspondiente del Ayuntamiento el inicio de la elaboración del mismo;

(REFORMADA, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)

II. Formulados los Proyectos de Planes a que se refiere la fracción anterior serán presentados al Ayuntamiento en Sesión de Cabildo, en la cual se acordará someterlos a consulta pública;

III. La dependencia municipal en materia de planeación urbana con la colaboración del Consejo Consultivo Municipal correspondiente, coordinará el proceso de audiencias públicas, a fin de promover la participación ciudadana en su elaboración;

IV. A ese efecto la referida dependencia publicará y exhibirá en los estrados de la Presidencia Municipal, en las delegaciones y los lugares públicos de mayor concurrencia de la población, una versión abreviada del Proyecto, formulará y desahogará las audiencias públicas, y señalará un plazo de 30 días a partir de la fecha en que se publique para que los ciudadanos, asociaciones y organizaciones de vecinos formulen por escrito sus observaciones, críticas y proposiciones concretas, hecho lo cual y realizadas las modificaciones o adecuaciones procedentes, lo remitirá al Consejo Consultivo Municipal correspondiente para que emita su opinión;

V. El Consejo Consultivo Municipal dispondrá de un término de 20 días naturales para emitirla; en caso de no hacerlo en dicho término, se considera que no tiene observaciones ni inconvenientes para su aprobación;

VI. En caso de que la opinión sea desfavorable o contraria al Proyecto de Plan, éste lo regresará a la dependencia municipal para el efecto de que lo revise y analice de acuerdo a lo señalado en la opinión, a fin de que el Ayuntamiento resuelva en definitiva;

VII. Terminado o ajustado el Proyecto, el Presidente Municipal lo remitirá a la Secretaría para que ésta, previo análisis, emita el dictamen de congruencia con los planes y programas vigentes a nivel estatal y regional; y

VIII. Recabado el dictamen de congruencia o los comentarios y recomendaciones de la Secretaría, se procederá a revisar el Proyecto para considerar las opiniones recibidas si las hubiere, hecho lo cual se turnará al Presidente Municipal para los efectos internos de dictaminación correspondiente, mismo que será presentado en Sesión de Cabildo para su aprobación.

(ADICIONADO, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)

El Ayuntamiento en su caso, podrá autorizar los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización, cuando existan contradicciones con los instrumentos de planeación de nivel superior previstos en el presente Título, cuando a juicio de aquel se justifique que las condiciones que dieron origen a la realización de tales instrumentos observan una variación sustancial, o cuando justifiquen la realización de una obra, acción o inversión que presente mejores condiciones a las originalmente dispuestas.”

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)

“Artículo 53.- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, de centro de población y sus derivados, una vez aprobados por el Cabildo, serán enviados por el Presidente Municipal al Congreso del Estado para que dentro de un plazo razonable ordene su publicación e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y surtan oportunamente sus efectos de ley. En lo que se refiere a los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y los Parciales de Urbanización, bastará la aprobación de Cabildo, su publicación e inscripción, remitiendo copia al Congreso para su conocimiento.

La documentación que se remita al Congreso comprenderá:

(REFORMADA, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)

I. El documento técnico del Plan de Desarrollo Urbano correspondiente;

II. La versión abreviada del mismo;

III. La documentación comprobatoria de la celebración de las instancias de consulta pública; y

IV. Las recomendaciones y comentarios que en su caso haya formulado la Secretaría o el dictamen de su congruencia.

El Congreso ordenará, en base a los documentos recibidos, su publicación y registro en los términos de esta Ley.”

Los anteriores preceptos legales transcritos permiten advertir que dentro de los planes en materia de desarrollo urbano municipal se contemplan dos tipos de Planes Parciales:

- a) Planes Parciales de Desarrollo Urbano, que serán los instrumentos ejecutivos para la realización de acciones de urbanización cuya elaboración corresponde al sector público.

Este tipo de planes podrá ser aprobado por el Ayuntamiento para un área, barrio o colonia del centro de población a partir de la solicitud de los propietarios de predios y fincas, grupos sociales y asociaciones de vecinos legalmente constituidas, quienes también podrán presentar propuestas para evaluar, modificar o cancelar un Plan Parcial de Desarrollo Urbano y, en su caso, modificar en forma parcial el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población o el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, sujeto al procedimiento que para el efecto establece la ley.

- b) Planes Parciales de Urbanización, creados mediante la reforma a las disposiciones impugnadas, y que constituyen los instrumentos ejecutivos para la realización de las acciones de urbanización, cuya elaboración corresponde a los particulares.

La elaboración de estos Planes tiene carácter obligatorio en cinco supuestos, a saber, cuando las acciones de urbanización impliquen:

- Transformar el suelo rústico a urbanizado en áreas de reserva urbana o en reservas territoriales, debiéndose determinar los usos y destinos correspondientes.
- Transformar el suelo rústico mediante obras de urbanización en predios localizados fuera del centro de población en predios de propiedad privada o social, debiéndose determinar los usos y destinos correspondientes.
- Establecer o modificar los usos y destinos para una zona específica del centro de población o para una zona de crecimiento.
- Determinar áreas de restricción por paso de redes de infraestructura.
- Determinar obligaciones específicas a cargo de propietarios de predios y fincas en acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento.

Consecuentemente, tanto los Planes Parciales de Desarrollo Urbano como los Planes Parciales de Urbanización son instrumentos ejecutivos para la realización de acciones concretas de urbanización y la diferencia entre ambos tipos de Planes es que mientras los primeros son solicitados al Ayuntamiento por propietarios de predios y fincas, grupos sociales y asociaciones de vecinos legalmente constituidas a fin de que sea éste el que elabore el Plan, los segundos son formulados por los particulares.

Esto es, los constructores y desarrolladores privados estarán sujetos a la obtención de los permisos y autorizaciones correspondientes y al cumplimiento de las disposiciones de la Ley impugnada para la ejecución de las obras que deseen realizar, pero si éstas se ubican en alguno o algunos de los cinco supuestos anteriormente referidos, en virtud de implicar ya sea la transformación de suelo rústico a urbano en áreas de reserva urbana, reservas territoriales o en predios localizados fuera del centro de población de propiedad privada o social, determinando los usos y destinos correspondientes, el establecer o modificar los usos y destinos de una zona del centro de población o de crecimiento, determinar áreas de restricción por paso de redes de infraestructura o establecer obligaciones específicas a cargo de propietarios de predios y fincas en acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento, deberán costear la elaboración de un Plan Parcial de Urbanización, que se someta al procedimiento relativo para su aprobación.

Sin embargo, debe advertirse que los particulares sólo formulan un proyecto de Plan Parcial de Urbanización y no en sí el Plan correspondiente, pues el proyecto que elaboran se encuentra sujeto al procedimiento que establece el artículo 52 de la Ley, tanto para su elaboración como para su aprobación.

En efecto, ambos tipos de Planes, contrariamente a lo determinado por el Municipio actor, se encuentran sujetos al mismo procedimiento, con la única diferencia que la naturaleza de cada uno de ellos implica, esto es, la sujeción a que la elaboración del proyecto de plan sea acordada por el Ayuntamiento (fracción I del artículo 52), en virtud de que esto sólo se requiere cuando es el Ayuntamiento quien costeará la formulación del proyecto, pues en tal supuesto requiere analizarse la pertinencia y prevalencia sobre otros posibles planes para un correcto uso de los recursos municipales, circunstancia que no se da en el caso de que sea el promotor del Plan quien asuma los costos de elaboración del proyecto.

El artículo 52, anteriormente reproducido, establece el procedimiento aplicable para la elaboración y aprobación de todos los Planes Municipales de urbanización, pues en su párrafo inicial alude a los "Planes Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los que de éstos se deriven".

La interpretación lógica y sistemática de este precepto, específicamente de su fracción II que expresamente señala: "**Formulados los Proyectos de Planes...**" con los demás preceptos legales que regulan los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y los Planes Parciales de Urbanización, concretamente con los artículos 42 y 42 Bis que los definen, lleva a concluir que la formulación que realizan los particulares en el caso de los Planes Parciales de Urbanización y el Ayuntamiento tratándose de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, sólo es del proyecto de plan correspondiente, pues conforme al procedimiento que establece el artículo 52 tales proyectos deben pasar por una serie de etapas que pueden llevar a su modificación y todo esto en forma previa a ser sometidos a su aprobación por el cabildo del Ayuntamiento, por lo que resulta claro que este procedimiento previo, en el que se contempla la participación social, forma parte de la elaboración de los Planes, por lo que su formulación no se realiza sólo por los particulares o el Ayuntamiento, sino que en ella participan los particulares interesados, el Ayuntamiento, diversas autoridades de otros niveles de gobierno y sectores sociales que conforman el Consejo Consultivo Municipal, y la sociedad en general mediante la consulta pública que se realiza.

El procedimiento contemplado en el artículo 52 para la elaboración y aprobación de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y de los que de éstos se deriven, se compone de los siguientes pasos:

- 1) El acuerdo de elaboración por el Ayuntamiento en sesión de cabildo, etapa de la que sólo se exceptúa a los Planes Parciales de Urbanización, respecto de los cuales será suficiente que el promotor notifique al área técnica del Ayuntamiento el inicio de su elaboración (fracción I).
- 2) Una vez formulados los proyectos de planes (en el caso de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano por parte del Ayuntamiento y tratándose de los Planes Parciales de Urbanización por los particulares), serán sometidos al Ayuntamiento en sesión de cabildo en la que se acordará someterlos a consulta pública (fracción II).
- 3) La dependencia municipal encargada de la materia de planeación urbana, con la colaboración del Consejo Consultivo Municipal correspondiente, coordinará el proceso de audiencias públicas con la finalidad de promover la participación ciudadana en su elaboración (fracción III). Los Consejos Consultivos Municipales son organismos de participación social auxiliares de la autoridad municipal, cuya función es promover y asesorar a los Ayuntamientos y sus dependencias para impulsar el desarrollo urbano y rural en la municipalidad correspondiente, que se integran por el Presidente Municipal del Ayuntamiento correspondiente que fungirá como Presidente; el Director de Planeación

y Desarrollo o quien designe el Presidente Municipal, que fungirá como Secretario Técnico; el Director de Desarrollo Urbano y Ecología o su equivalente; el Director del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del organismo operador municipal; un Diputado; un representante del Gobierno del Estado y uno del Gobierno Federal; dos regidores designados por el cabildo; un representante de los propietarios de fincas urbanas; un representante de las instituciones de crédito; las organizaciones de ejidatarios y comuneros del perímetro urbano de la cabecera municipal; un representante de los sectores industriales, comerciantes, trabajadores, clubes sociales y de servicio, transportistas, instituciones académicas y de investigación, asociaciones ecologistas, asociaciones profesionales, agentes inmobiliarios y organizaciones vecinales (cuando se analicen asuntos de su barrio, colonia o zona); y un representante por cada una de las cámaras, colegios, asociaciones y organizaciones sociales y del sector privado que, a juicio del Presidente Municipal deban integrar al Consejo y cuya actividad incida en el desarrollo urbano del Municipio, de conformidad con los artículos 24 y 25 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit⁹.

- 4) Para la celebración de las audiencias públicas, la dependencia municipal en materia de planeación urbana publicará en los estrados de la Presidencia Municipal, en las delegaciones y los lugares públicos de mayor concurrencia de la población, una versión abreviada del proyecto de plan. Una vez desahogadas las audiencias, se dará un plazo de treinta días a partir de la fecha en que se publique para que los ciudadanos, asociaciones y organizaciones de vecinos formulen por escrito observaciones, críticas y proposiciones concretas. Hecho lo anterior y una vez realizadas las modificaciones o adecuaciones procedentes, el proyecto de plan se remitirá al Consejo Consultivo Municipal correspondiente para que emita opinión (fracción IV).
- 5) El Consejo Consultivo Municipal contará con un término de veinte días naturales para emitir opinión y, de no hacerlo, se entenderá sin observaciones (fracción V).
- 6) En caso de que la opinión del Consejo Consultivo Municipal sea desfavorable o contraria al proyecto de plan, se regresará a la dependencia municipal en materia de planeación urbana para que lo revise (fracción VI).
- 7) Terminado o ajustado el proyecto, el Presidente Municipal lo remitirá a la Secretaría de Obras y Servicios Públicos para que ésta emita dictamen de congruencia con los planes y programas vigentes a nivel estatal y regional (fracción VII).
- 8) Recabado el dictamen de congruencia o los comentarios y recomendaciones de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, se procederá a revisar el proyecto para considerar las opiniones si las hubiere y se turnará al Presidente Municipal para su dictaminación y será presentado en sesión de cabildo para su aprobación.

El procedimiento de aprobación y elaboración descrito evidencia que el Municipio actor parte de una premisa falsa, derivada de una interpretación incorrecta de los preceptos legales impugnados, a saber, que los Planes Parciales de Urbanización son formulados por los particulares sin intervención del Ayuntamiento, pues, como ha quedado evidenciado, la recta interpretación de los dispositivos legales permite concluir que la

⁹ "Artículo 24.- Los Consejos Consultivos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural, son organismos de participación social auxiliares de la autoridad municipal y su función será promover y asesorar a los Ayuntamientos y sus dependencias, para impulsar el desarrollo urbano y rural en su respectiva municipalidad."

"Artículo 25.- Dichos Consejos tendrán el carácter de honorarios, jurisdicción en el Municipio que les corresponda y funcionarán de manera permanente, teniendo su sede en las cabeceras municipales y se integrarán por:

I. Un Presidente que será el Presidente Municipal del Ayuntamiento correspondiente;

II. Un Secretario Técnico, que será el Director de Planeación y Desarrollo, o quien designe el Presidente Municipal;

III. El Director de Desarrollo Urbano y Ecología o su equivalente;

IV. El Director del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Organismo Operador Municipal;

V. Un Diputado de la Legislatura Local;

VI. Un representante del Gobierno del Estado y uno del Gobierno Federal;

VII. Dos Regidores designados por la Asamblea de Cabildo;

VIII. Un representante de los propietarios de fincas urbanas;

IX. Un representante de las instituciones de crédito;

X. Las organizaciones de ejidatarios y comuneros del perímetro urbano de la cabecera municipal.

XI. Un representante de los sectores siguientes:

a) Industriales;

b) Comerciantes;

c) Trabajadores;

d) Clubes sociales y de servicio;

e) Transportistas;

f) Las instituciones académicas y de investigación;

g) Las asociaciones ecologistas;

h) Las asociaciones profesionales;

i) Los agentes inmobiliarios; y

j) Las organizaciones vecinales, cuando se analicen asuntos de su barrio, colonia o zona.

XII. Un representante por cada una de las cámaras, colegios, asociaciones y organizaciones sociales y del sector privado que, a juicio de los Presidentes Municipales deban integrarse a la misma, y cuya actividad incida en el desarrollo urbano del Municipio correspondiente."

formulación por los particulares es sólo del proyecto de plan respectivo, en tanto su aprobación por el Ayuntamiento se encuentra sujeto a una serie de etapas previas en la que se da participación a la sociedad y al Consejo Consultivo Municipal, etapas que forman parte de la elaboración del proyecto de plan que será sometido a la aprobación del cabildo del Ayuntamiento.

Tal premisa falsa se basa en que el artículo 42 Bis define a los Planes Parciales de Urbanización como **“los instrumentos ejecutivos para la realización de acciones de urbanización, cuya elaboración corresponde a los particulares, en los casos previstos por esta Ley”**. Sin embargo, es claro que el legislador alude a la elaboración de un plan inicial de proyecto o anteproyecto y no a la elaboración de un plan final, dado que se encuentra sujeto al procedimiento descrito para el sometimiento del plan correspondiente a la aprobación del cabildo.

En tales términos, los conceptos de invalidez primero y segundo resultan infundados al partir de esta premisa falsa y ser la base que da lugar al planteamiento de transgresión a los artículos 27, tercer párrafo, 73, fracción XXIX-C, y 115, fracción V, inciso a), y 26 constitucionales.

Lo anterior porque no se merma la facultad municipal de formulación de los planes de desarrollo urbano municipal prevista en el artículo 115, fracción V, inciso a, constitucional, en tanto el particular no elabora un plan acabado que se somete en forma directa a la aprobación del cabildo del Ayuntamiento, sino que sólo formula un proyecto inicial de plan o anteproyecto que se sujeta a un procedimiento en el que participa el Ayuntamiento, el Consejo Consultivo Municipal y la sociedad en su elaboración, y que puede dar lugar a su modificación previamente a ser sujeto a la aprobación del cabildo.

El procedimiento descrito de elaboración del Plan no elimina la intervención del Municipio y sí se encuentra sujeto a consulta pública y a la participación democrática de la sociedad, por lo que tampoco puede considerarse que transgreda las bases que establece la Ley General de Asentamientos Humanos que dan congruencia a la concurrencia en la materia consignada en el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional.

Consecuentemente, lejos de vulnerarse el principio de planeación democrática del desarrollo previsto en el artículo 26 constitucional, los preceptos controvertidos lo cumplen a cabalidad, pues la elaboración y aprobación de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos deriven, como lo son los Planes Parciales de Urbanización, se encuentran sujetos al procedimiento descrito en el artículo 52 impugnado, en el que se da participación a los sectores sociales y privado en su formulación.

Finalmente, tampoco puede considerarse que se incurra en vulneración al artículo 27, tercer párrafo, constitucional, pues el procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes Parciales de Urbanización no puede llevar a considerar que la creación de estos Planes sea contraria a la función social del derecho de propiedad, haciendo prevalecer intereses particulares, ni que se faculte a particulares a imponer modalidades a la propiedad inmobiliaria, dado que tales Planes son aprobados por los Ayuntamientos y si bien son los particulares quienes elaboran el plan inicial o anteproyecto, éste se encuentra sujeto a revisión y, en su caso, modificación, por la autoridad y en ello participa también la sociedad, en los términos previstos en el artículo 52 de la Ley y que han sido analizados con antelación.

NOVENO. Inoperancia del planteamiento de violación al artículo 1° constitucional por parte de los artículos 42 Bis y 52, fracción I (tercer concepto de invalidez). Es inoperante el tercer concepto de invalidez, en el que se aduce que los artículos 42 Bis y 52, fracción I, violan al artículo 1° constitucional, en virtud de que otorgan un trato privilegiado a los desarrolladores privados en relación con los colonos, vecinos y demás interesados que soliciten al Ayuntamiento la elaboración de un Plan Parcial de Desarrollo Urbano, porque los primeros pueden proceder a la formulación de Planes Parciales de Urbanización sin intervención de los órganos municipales y tienen una vía procedimental de aprobación más despejada.

La inoperancia del anterior planteamiento radica en que en ellos el Municipio actor no plantea la afectación a su esfera de competencia, sino la violación a derechos fundamentales de los gobernados, lo cual es ajeno a la materia propia de la controversia constitucional.

En efecto, si bien existe tesis de este Tribunal Pleno sobre la posibilidad de estudiar cualquier violación a la Constitución Federal en la vía de controversia constitucional¹⁰, este criterio ha sido matizado y precisado en asuntos posteriores, en los que se ha sostenido que el criterio original aplica para posibilitar el estudio de violaciones indirectas a la Constitución por parte de los órganos contemplados en los distintos incisos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución, pero no así para el estudio de su parte dogmática desvinculado de los argumentos sobre un potencial problema de invasión competencial que es la finalidad constitucional de esta vía.

¹⁰ P./J. 101/99, del Tribunal Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, Septiembre de 1999, pág. 708, de rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ORGANOS DE PODER". Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999.

El precedente relevante en este sentido es la controversia constitucional 21/2006, resuelta el veinticuatro de marzo de dos mil ocho¹¹, cuyas razones son las que a continuación se exponen¹²:

- La naturaleza jurídica de la controversia es ser un medio de control constitucional para resolver conflictos entre órganos del Estado. El sistema de análisis de este medio consiste en evaluar a cuál de las partes en el proceso corresponde la atribución sujeta a discusión o si el ejercicio de sus competencias exceden o no sus atribuciones.
- La finalidad de la controversia constitucional es salvaguardar el orden constitucional y, en específico, verificar que no exista invasión de competencias de un órgano u orden de gobierno por otro de éstos.
- En la controversia constitucional se puede analizar la violación a cualquier norma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de determinar si existe o no la quiebra del principio de división de poderes o de las competencias definidas en el máximo ordenamiento.
- El accionante de la controversia constitucional no cuenta con interés legítimo para hacer valer violaciones a derechos fundamentales. Alegar esas infracciones solamente procede cuando éstas estuvieran relacionadas con la posible afectación a las competencias del promovente de la controversia constitucional.
- Los conceptos de invalidez hechos valer en la controversia constitucional deben tender a evidenciar una afectación a las atribuciones de los órganos del Estado, por ende, su finalidad no es exponer violaciones a los derechos de los gobernados, sin relación con infracciones al orden competencial constitucional.
- El ejercicio de la impugnación a las violaciones a derechos fundamentales corresponde a los gobernados mediante el juicio de amparo.

Ahora bien, en el tercer concepto de invalidez en análisis, como se señaló, la parte promovente estima que los artículos 42 Bis y 52, fracción I, violan al artículo 1º constitucional, en virtud de que, en su concepto, otorgan un trato privilegiado a los desarrolladores privados en relación con los colonos, vecinos y demás interesados que soliciten al Ayuntamiento la elaboración de un Plan Parcial de Desarrollo Urbano, pues mientras los primeros pueden proceder a la formulación de Planes Parciales de Urbanización sin intervención de los órganos municipales y tienen una vía procedimental más despejada para su aprobación, los demás interesados deben someter su solicitud al Ayuntamiento para que califique su pertinencia conforme a la disponibilidad de recursos y al interés público y beneficio social y, una vez formulado, debe someterse a consulta pública y a las observaciones técnicas correspondientes.

El anterior planteamiento de violación al principio de igualdad y no discriminación consagrado en el artículo 1º constitucional, no se encuentra relacionado con alguna vulneración a la esfera de competencias del ente actor en la controversia constitucional, sino que se dirige a tachar de inconstitucionales los preceptos impugnados citados con anterioridad porque, a juicio de la parte promovente, otorga privilegios a los desarrolladores urbanos. Sin embargo, esta presunta infracción no implica el rompimiento del principio de división de poderes o conlleva una intromisión en el ámbito de atribuciones del Municipio actor y ni siquiera es consecuencia de una invasión competencial o un ejercicio indebido de las atribuciones de algún ente o poder, porque en el considerando precedente de este fallo ha quedado precisada la ausencia de alguna invasión competencial por parte de los demandados.

Conforme a lo anterior este Alto Tribunal considera que en la vía de controversia constitucional no procede analizar el concepto de invalidez sintetizado, pues de hacerlo se desnaturalizaría el sistema procesal de este medio de control constitucional, el cual, principalmente, está dirigido a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹ La votación del Pleno fue la siguiente: "Así por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, se aprobó el Resolutivo Primero, en cuanto a declarar parcialmente procedente la controversia constitucional, así como el Resolutivo Segundo; **por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza se aprobó el Resolutivo Primero, en cuanto a declarar infundada la controversia constitucional y Resolutivo Tercero**; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra; el señor Ministros Aguirre Anguiano reservó su derecho para formular voto particular; el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que se adherirá a éste; el señor Ministro Góngora Pimentel reservó el suyo para formular voto particular.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenó que la resolución se publique en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

No asistió la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, por estar cumplimiento con una comisión de carácter oficial." (Se añade énfasis a la votación relacionada con el tema que se trata en este apartado del presente fallo).

¹² Págs. 73 a 80.

En consecuencia, el concepto de invalidez referido resulta inoperante.

DECIMO. Inconstitucionalidad del artículo 52, último párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit (cuarto concepto de invalidez). En primer término, resulta conveniente precisar que es operante el cuarto concepto de violación de invalidez en el que se aduce la transgresión por parte del artículo 52, último párrafo, de la Ley impugnada al artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, al permitir la aprobación de Planes Parciales de Desarrollo Urbano y Planes Parciales de Urbanización por el Ayuntamiento no obstante que presenten contradicciones con otros instrumentos de planeación, por lo que procede que este Tribunal Pleno se avoque a su estudio.

Lo anterior porque aun cuando, en principio, la norma impugnada prevé una facultad a favor de los Ayuntamientos, de manera tal que de ser fundado pudiera pensarse que su declaración de invalidez perjudicaría al Ayuntamiento actor, lo cierto es que la preservación de la congruencia y coordinación de los planes de desarrollo urbano en los diferentes niveles de gobierno constituye una cuestión que interesa y afecta a todos, por lo que no puede considerarse sólo atañe a alguno de los niveles de gobierno; esto es, tanto la Federación, como las entidades federativas y municipios tienen un interés legítimo en que la planeación del desarrollo urbano en los diferentes niveles de gobierno tenga un ajuste armónico y coordinado, con independencia de que a cuál de dichos niveles se le otorgue una atribución que pueda quebrantar dicha congruencia; cualquiera de ellos está legitimado para plantear la inconstitucionalidad de una norma que otorgue una atribución que consideren vulnere la coordinación que en la materia debe existir, aunque la atribución relativa se encuentre otorgada por la norma a la autoridad que aduce la violación, dada la afectación que la descoordinación acarrea para todos en virtud de su interrelación.

La afectación al propio nivel de gobierno que tenga la posibilidad de quebrantar la coordinación que en la planeación del desarrollo urbano debe existir, se advierte en forma evidente en el caso de contrariedad a Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas o a Planes Regionales en que existan varios Municipios involucrados, por el conflicto a que la falta de su cumplimiento pueda dar lugar.

No obsta a lo anterior, los efectos limitados a las partes en la controversia que en términos de los artículos 105, fracción I, último párrafo, constitucional y 42, último párrafo, de la Ley Reglamentaria en la materia, tendría una eventual declaración de invalidez de la norma combatida, si se considera la posibilidad que tienen los Municipios de promover controversia constitucional con motivo del primer acto de aplicación en su perjuicio, así como los particulares, vía el juicio de amparo, por transgresión a las garantías de legalidad y seguridad jurídicas.

Precisada así la procedencia de estudio del cuarto concepto de violación, este Tribunal Pleno determina que el mismo resulta fundado.

El último párrafo del artículo 52 impugnado textualmente dispone:

“El Ayuntamiento en su caso, podrá autorizar los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización, cuando existan contradicciones con los instrumentos de planeación de nivel superior previstos en el presente Título, cuando a juicio de aquel se justifique que las condiciones que dieron origen a la realización de tales instrumentos observan una variación sustancial, o cuando justifiquen la realización de una obra, acción o inversión que presente mejores condiciones a las originalmente dispuestas.”

Como se advierte, en este último párrafo del artículo 52 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, adicionado mediante el Decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el primero de septiembre de dos mil siete, se prevé la posibilidad de que el Ayuntamiento autorice Planes Parciales de Desarrollo Urbano y Planes Parciales de Urbanización no obstante que sean contradictorios a los instrumentos de planeación previstos en el Título relativo de la Ley cuando ello se justifique a juicio del Ayuntamiento al presentarse cualquiera de los dos siguientes supuestos:

- a) Que las condiciones que dieron origen a la realización de los instrumentos de planeación relativos observen una variación sustancial; o
- b) Que la realización de la obra, acción o inversión presente mejores condiciones a las originalmente dispuestas.

El Título de la Ley en el que se ubica el artículo 52 es el Título Tercero, denominado “DEL SISTEMA DE PLANEACION DEL DESARROLLO URBANO”, en cuyo capítulo I “DE LOS PLANES Y SU CONTENIDO”, se comprende el artículo 36 que establece:

“Artículo 36.- La ordenación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población en el Estado, se llevará a cabo a través de:

- I. El Plan Estatal de Desarrollo Urbano;***
- II. Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano;***
- III. Los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas;***
- IV. Los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población;***
- V. Los Planes Parciales de Desarrollo Urbano;***
(ADICIONADA, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)
- VI. Los Planes Parciales de Urbanización;***
- VII. Los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial; y***
- VIII. Los Programas Sectoriales de Desarrollo Urbano.”***

Así, el último párrafo del artículo 52 controvertido, permite la aprobación de Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización por el Ayuntamiento no obstante que presenten contradicciones con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas, los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, los Programas Sectoriales de Desarrollo Urbano, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano o el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población correspondientes (de los cuales derivan directamente los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización, como expresamente lo señala el precepto en análisis en su párrafo inicial), o bien con otros Planes Parciales de Desarrollo Urbano o de Urbanización que el Ayuntamiento hubiere aprobado.

Ahora bien, en relación a tales Planes el artículo 37 de la Ley¹³ dispone que todos contendrán los elementos básicos que hagan posible su congruencia y uniformidad para su debida ejecución técnica, jurídica y administrativa, precisando tales elementos comunes.

De los artículos 38, 39, 40, 41, 43, 44 y 45 de la Ley impugnada¹⁴ derivan los elementos que de acuerdo a la naturaleza de cada uno de estos Planes deberán contenerse en ellos, como son, entre otros, los siguientes:

¹³ “Artículo 37.- Los Planes a que se refiere el artículo anterior se regirán por las disposiciones de la presente Ley y por los Reglamentos y normas administrativas Estatales y Municipales aplicables; contendrán los elementos básicos que hagan posible su congruencia y uniformidad para su debida ejecución técnica, jurídica y administrativa, debiendo comprender:

- I. La introducción con la denominación, antecedentes y ámbito espacial de aplicación;
- II. El diagnóstico de la situación urbana, área o sector del desarrollo urbano que comprenda el Plan, en sus aspectos poblacionales, actividades socio-económicas, recursos naturales, suelo, infraestructura, vivienda, viabilidad, transporte, equipamiento y servicios, imagen urbana, medio ambiente, riesgos y emergencias urbanas, administración del desarrollo urbano y participación social; así como su problemática y tendencias;
- III. La determinación de los objetivos por alcanzar con la aplicación del Plan respectivo y sus estrategias para alcanzar un desarrollo sustentable en función de sus recursos naturales, así como las acciones, obras y servicios a realizar a corto, mediano y largo plazo;
- IV. El análisis sobre riesgo urbano y el establecimiento de medidas y acciones que tiendan a su mitigación;
- V. La previsión de los recursos financieros públicos, sociales o privados para alcanzar las metas y en su caso, los criterios de concertación;
- VI. Los criterios de distribución de responsabilidades, acciones, obras e inversiones que deban realizarse en su ejecución;
- VII. Los instrumentos y medidas de política, disposiciones jurídicas, técnicas y administrativas, que permitan dar seguimiento al plan, y sus mecanismos para su control, modificación, rectificación y evaluación; y
- VIII. La descripción en anexo gráfico del plan, con expresión en forma clara de su contenido, y la ubicación especial de los proyectos y acciones.”

¹⁴ “Artículo 38.- El Plan Estatal de Desarrollo Urbano, además de los elementos básicos a que se refiere el artículo anterior contendrá:

- I. Las bases de congruencia con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo, de los programas nacionales de desarrollo y de vivienda; así como de otros programas expedidos por los gobiernos federal y estatal;
- II. El diagnóstico de la situación del desarrollo social y económico del Estado, en relación con el desarrollo nacional, en particular con la región occidente del país y los Estados vecinos;
- III. La determinación de estrategias, políticas y acciones del desarrollo a nivel estatal, relativas al ordenamiento territorial que comprende el Sistema Estatal de Centros de Población, áreas geográficas y sectores prioritarios, así como el patrón de distribución y dinámica de la población y su relación con las actividades económicas;
- IV. La identificación de los sistemas urbanos y centros de población que, por sus cualidades, cumplen una función estratégica en el ordenamiento del territorio del Estado, así como de sus problemas comunes;
- V. El señalamiento de espacios para la fundación de centros de población;
- VI. Los criterios generales para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, construcción, mejora o ampliación de la infraestructura básica, equipamiento y servicios públicos fundamentales;
- VII. La clasificación básica de las aptitudes del suelo en el territorio del Estado;
- VIII. Los criterios para la definición y constitución de reservas territoriales y de áreas de preservación ecológica;
- IX. Las acciones y políticas generales para preservar las áreas naturales, agrícolas, forestales, zonas arqueológicas y turísticas del Estado;
- X. Los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo urbano del Estado;
- XI. Los requerimientos de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la industria y la vivienda, y los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;
- XII. La regulación y administración de las zonas conurbadas;
- XIII. Los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano;
- XIV. La orientación de la política fiscal a la promoción del desarrollo urbano;
- XV. La aplicación de estímulos para el desarrollo de zonas prioritarias; y
- XVI. Las previsiones y proyecciones futuras sobre el crecimiento y distribución de la población, la distribución territorial de las actividades económicas, desarrollo de las comunicaciones y transporte, las condiciones ambientales y de riesgo en la Entidad, el sistema jerarquizado de los centros de población, los problemas de tenencia de la tierra y su regularización para su integración al desarrollo urbano, proyectos de inversión y estrategias financieras.”

"Artículo 39.- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano contendrán los elementos básicos a que se refiere el artículo 37 y los siguientes:

- I. El análisis de su congruencia con los Planes Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo y los que se hayan expedido a nivel regional;
- II. La delimitación territorial que comprende el Municipio y sus localidades;
- III. Las características de su población y su distribución en el territorio;
- IV. La zonificación y líneas de acción para la ordenación y regulación de los centros de población del Municipio respectivo;
- V. La determinación de los límites, zonas urbanas y preservación ecológica de los centros de población del Municipio;
- VI. Los usos y destinos del suelo;
- VII. Las reservas de áreas y predios;
- VIII. La estructura urbana, infraestructura, condiciones geofísicas y ambientales con que cuenta cada centro de población, así como las medidas de conservación y mejoramiento, riesgos e impacto ambiental;
- IX. La información sobre los servicios básicos y actividades económicas de los centros de población;
- X. Las necesidades generales de la población en cuanto a tierra y vivienda;
- XI. Los criterios de definición y constitución de reservas territoriales;
- XII. Las acciones y políticas generales para preservar las áreas naturales, agrícolas, pecuarias, forestales, turísticas y de patrimonio cultural del Municipio;
- XIII. El estudio económico-financiero de los recursos municipales para la ejecución del plan;
- XIV. Los mecanismos de coordinación con otros municipios o el Estado para atender y resolver necesidades comunes; y
- XV. Los demás requisitos que establezcan las dependencias normativas."

"Artículo 40.- Los planes de ordenación de zonas conurbadas intraestatales contendrán, además de los elementos a que se refiere el artículo 37 de esta Ley, lo siguiente:

- I. La congruencia del plan con los planes nacional, estatal y municipales;
- II. La delimitación del área establecida como zona conurbada intraestatal y la determinación de los Municipios involucrados;
- III. Las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos que se vayan a realizar en la zona conurbada;
- IV. La determinación de los espacios que se destinen a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población o áreas comprendidas en la zona conurbada, así como de los de preservación y equilibrio ecológico;
- V. La zonificación primaria del territorio comprendido en la zona conurbada; y
- VI. Las acciones e inversiones para la dotación de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada."

"Artículo 41.- Los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población, derivados de los planes municipales de desarrollo urbano, además de los elementos básicos a que se refiere el artículo 37 de esta Ley, contendrán:

- I. Las bases de congruencia con los planes nacional, estatal y municipal de desarrollo urbano y los regionales que correspondan;
- II. Los objetivos y metas;
- III. La delimitación del Centro de Población;
- IV. El esquema de estructuración territorial que establezca los usos, reservas y destinos de áreas y predios;
- V. Las características sociales, actividades económicas y dinámica de la población;
- VI. El sistema de vialidades, equipamiento urbanos, infraestructura básica y transportación urbana;
- VII. Los derechos de vía y de establecimiento para los servicios públicos;
- VIII. La zonificación primaria y secundaria;
- IX. Las zonas y edificaciones que deben ser mejoradas y conservadas;
- X. Las zonas, edificaciones o elementos que forman el patrimonio natural, histórico y cultural y las medidas para su preservación;
- XI. Las normas técnicas y especificaciones a que deberán sujetarse las construcciones, públicas y privadas, distribución de la infraestructura, servicios y equipamiento urbano;
- XII. Las características y especificaciones a que deberán sujetarse las fusiones, subdivisiones, retotificaciones, fraccionamientos y condominios;
- XIII. Las medidas para mejorar la imagen urbana, proteger el ambiente y controlar o reducir la contaminación;
- XIV. Las previsiones correspondientes para orientar el crecimiento físico del centro de población hacia tierras aptas;
- XV. El señalamiento de las áreas destinadas a la preservación ecológica;
- XVI. Los mecanismos de financiamiento o concertación con los grupos sociales para la ejecución de los programas de inversión;
- XVII. La determinación de los objetivos particulares para el desarrollo general del centro de población; y
- XVIII. Los demás requisitos que establezcan las dependencias normativas."

"Artículo 43.- Los Planes Regionales de Desarrollo Urbano contendrán, además de los elementos señalados en el artículo 37 de esta Ley, los siguientes:

- I. Las bases de coordinación que se establezcan entre las dependencias y organismos de los gobiernos estatal y municipales, en su caso, el gobierno federal, cuyas acciones incidan en el desarrollo regional;
- II. Los lineamientos y estrategias para lograr un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones del Estado;
- III. La delimitación precisa de su área de aplicación;
- IV. Las acciones o elementos del desarrollo urbano que sean materia del Plan Regional y el impacto que el programa tendrá sobre su conjunto;
- V. Las autoridades responsables de la ejecución, control y evaluación del plan;
- VI. La definición del orden de prioridades económicas y sociales aplicables en las áreas rurales y urbanas, desde una perspectiva regional;
- VII. El análisis de la situación que guardan los centros de población comprendidos dentro del área de aplicación del Plan y sus proyecciones futuras del proceso de urbanización;
- VIII. La propuesta para el ordenamiento y regulación del territorio y los centros de población comprendidos dentro del área de aplicación del plan, que incluya el sistema jerarquizado de los mismos y zonas preferentes de desarrollo, el esquema de ordenamiento territorial, las áreas para la conservación, mejoramiento y crecimiento, el señalamiento de las áreas para las provisiones requeridas en la fundación de nuevos centros, y los estudios de factibilidad técnica y económica, incluyendo proyectos y estrategias de inversión; y
- IX. Los demás requisitos que establezcan las demás dependencias normativas."

"Artículo 44.- Los planes regionales se sujetarán a las provisiones contenidas en el Plan Estatal y especificarán los objetivos, prioridades y políticas referidas a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas y cuya extensión territorial comprenda dos o más municipios."

"Artículo 45.- Los programas sectoriales regulan los elementos y componentes que integran una actividad o servicio específico del desarrollo urbano y contendrán, además de lo señalado en el artículo 37 de esta Ley, lo siguiente:

- I. La mención del plan de desarrollo urbano del cual deriven;
 - II. El área o sector en que tendrá aplicación el programa sectorial;
 - III. La determinación de los elementos, componentes o acciones del desarrollo urbano que sean materia del programa sectorial;
 - IV. Las autoridades responsables de la elaboración, ejecución, control y evaluación del programa;
 - V. El plazo para la realización del programa; y
 - VI. Los demás requisitos que establezca esta Ley y disposiciones aplicables.
- Los programas sectoriales en materia de infraestructura, equipamiento y servicios en centros de población, en ningún caso establecerán acciones e inversiones fuera de las áreas urbanas o urbanizables de dichos centros, señalados en la zonificación primaria que establezcan los planes municipales de desarrollo urbano."

- El Plan Estatal de Desarrollo Urbano que rija en la entidad contendrá, entre otras cuestiones, las bases de congruencia con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo, de los programas nacionales de desarrollo y de vivienda y de otros programas expedidos por los gobiernos federal y estatal; la determinación de estrategias, políticas y acciones del desarrollo a nivel estatal relativas al ordenamiento territorial; la identificación de los sistemas urbanos y centros de población que cumplen una función estratégica en el ordenamiento territorial de la entidad, el señalamiento de espacios para la fundación de centros de población; los criterios generales para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, construcción mejora o ampliación de infraestructura básica, equipamiento y servicios públicos fundamentales; criterios para la definición y constitución de reservas territoriales y áreas de preservación ecológica; acciones y políticas generales para la preservación de áreas naturales, forestales, zonas arqueológicas y turísticas; clasificación básica de las aptitudes del suelo; lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo urbano; requerimientos de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la industria y la vivienda y los mecanismos para satisfacer esas necesidades; regulación y administración de zonas conurbadas; y las previsiones y proyecciones futuras sobre el crecimiento y distribución de la población, de las actividades económicas, desarrollo de las comunicaciones y transportes, condiciones ambientales y de riesgo, problemas de tenencia de la tierra y su regularización para su integración al desarrollo urbano, sistema jerarquizado de los centros de población y proyectos de inversión y estrategias financieras.
- Los Planes Regionales de Desarrollo Urbano se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan Estatal y especificarán los objetivos, prioridades y políticas referidas a regiones que se consideren prioritarias o estratégicas y cuya extensión territorial comprenda dos o más municipios y señalarán, entre otras cuestiones, las bases de coordinación entre las dependencias y organismos de los gobiernos estatal y municipales, en su caso, el gobierno federal, cuyas acciones incidan en el desarrollo regional; los lineamientos y estrategias para lograr un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones del Estado; la delimitación precisa de su área de aplicación; las acciones o elementos del desarrollo urbano que sean materia del Plan y el impacto que el programa tendrá sobre su conjunto; la definición del orden de prioridades económicas y sociales aplicables en las áreas rurales y urbanas desde una perspectiva regional; el análisis de la situación que guardan los centros de población comprendidos dentro del área de aplicación del Plan y sus proyecciones futuras del proceso de urbanización; la propuesta para el ordenamiento y regulación del territorio y de los centros de población comprendidos dentro del área de aplicación del Plan, que incluya los diversos aspectos que se señalan y los proyectos y estrategias de inversión.
- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano contendrán: el análisis de su congruencia con los Planes Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo; la delimitación territorial que comprende el Municipio y sus localidades; las características de su población y su distribución en el territorio; la zonificación y líneas de acción para la ordenación y regulación de los centros de población del Municipio respectivo; la determinación de los límites, zonas urbanas y preservación ecológica de los centros de población del Municipio; los usos y destinos del suelo; las reservas de áreas y predios; la estructura urbana, infraestructura, condiciones geofísicas y ambientales con que cuenta cada centro de población, así como las medidas de conservación y mejoramiento, riesgos e impacto ambiental; la información sobre los servicios básicos y actividades económicas de los centros de población; las necesidades generales de la población en cuanto a tierra y vivienda; los criterios de definición y constitución de reservas territoriales; las acciones y políticas generales para preservar las áreas naturales, agrícolas, pecuarias, forestales, turísticas y de patrimonio cultural; el estudio económico-financiero de los recursos municipales para la ejecución del plan; y los mecanismos de coordinación con otros municipios o el Estado para atender y resolver necesidades comunes.
- En los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas intraestatales se señalará: la congruencia del plan con los planes nacional, estatal y municipales; la delimitación del área establecida como zona conurbada intraestatal y la determinación de los Municipios involucrados; las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos que se vayan a realizar en la zona conurbada; la determinación de los espacios que se destinen a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población o áreas comprendidas en la zona conurbada, así como los de preservación y equilibrio ecológico; la zonificación primaria del territorio comprendido en la zona; y las acciones e inversiones para la dotación de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada.
- Los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población asentarán: las bases de congruencia con los planes nacional, estatal y municipal de desarrollo urbano y los regionales que correspondan; los objetivos y metas; la delimitación del centro de población; el esquema de estructuración territorial que establezca los usos, reservas y destinos de áreas y predios; las características sociales, actividades

económicas y dinámica de la población; el sistema de vialidades, equipamiento urbanos, infraestructura básica y transportación urbana; los derechos de vía y de establecimiento para los servicios públicos; la zonificación primaria y secundaria; las zonas y edificaciones que deben ser mejoradas y conservadas; las zonas, edificaciones o elementos que forman el patrimonio natural, histórico y cultural y las medidas para su preservación; las normas técnicas y especificaciones a que deberán sujetarse las construcciones, públicas y privadas, distribución de la infraestructura, servicios y equipamiento urbano; las características y especificaciones a que deberán sujetarse las fusiones, subdivisiones, relotificaciones, fraccionamientos y condominios; las medidas para mejorar la imagen urbana, proteger el ambiente y controlar o reducir la contaminación; las previsiones correspondientes para orientar el crecimiento físico del centro de población hacia tierras aptas; el señalamiento de las áreas destinadas a la preservación ecológica; los mecanismos de financiamiento o concertación con los grupos sociales para la ejecución de los programas de inversión; y la determinación de los objetivos particulares para el desarrollo general del centro de población.

- Los Programas Sectoriales de Desarrollo Urbano regulan los elementos y componentes que integran una actividad o servicio específico del desarrollo urbano, contendrán la mención del plan de desarrollo urbano del cual derivan y los demás aspectos que se precisan en el artículo 45 de la Ley, el cual dispone en su último párrafo, que los programas sectoriales en materia de infraestructura, equipamiento y servicios en centros de población, en ningún caso establecerán acciones e inversiones fuera de las áreas urbanas o urbanizables de dichos centros, señalados en la zonificación primaria que establezcan los planes municipales de desarrollo urbano.

El Capítulo II del Título Tercero de la Ley Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, que comprende los artículos 46 a 57,¹⁵ regula los procedimientos de elaboración y aprobación de los Planes referidos, a saber:

¹⁵ "Artículo 46.- El Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, serán elaborados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados por el Gobernador del Estado, a través de la coordinación que para el efecto establezca la Secretaría con otras dependencias y entidades estatales y, en su caso, federales, con los Ayuntamientos de la Entidad y de la Comisión Estatal."

"Artículo 47.- Los Proyectos de Plan Estatal y Regional de Desarrollo Urbano serán formulados por la Secretaría, a partir de los estudios e investigaciones que realice, las propuestas que hagan las dependencias y entidades coordinadas de ese sector de la administración pública, las propuestas que formulen los ayuntamientos y de la evaluación y revisión que se efectúe del mismo plan."

"Artículo 48.- Elaborados los Proyectos, la Secretaría los difundirá ampliamente y establecerá un calendario de audiencias regionales en un lapso de 60 días a efecto de recibir y escuchar los comentarios, sugerencias o aportaciones de la ciudadanía, instituciones y diferentes grupos, organizaciones y asociaciones que integran la comunidad."

"Artículo 49.- Concluido el proceso de audiencias, la Secretaría elaborará, en un plazo que no excederá de 45 días naturales, la memoria descriptiva de las propuestas presentadas, dará respuesta a los planteamientos improcedentes, y realizará las modificaciones conducentes al Proyecto de Plan, poniéndolas a disposición de los interesados por un término de 5 días hábiles, para los efectos correspondientes. De no hacerse observaciones dentro del plazo señalado se considerará que no existen inconvenientes para su aprobación."

"Artículo 50.- Transcurrido el plazo anterior, la Secretaría, con la opinión de la Comisión Estatal, remitirá el Proyecto de Plan que se trate al Congreso del Estado para su aprobación definitiva, y en su caso, publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno de la Entidad, y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad."

(REFORMADO, P.O. 26 DE ABRIL DE 2001)

"Artículo 51.- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, los de Centros de Población y los que de éstos se deriven serán elaborados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados por los Ayuntamientos correspondientes, atendiendo la opinión del Consejo Consultivo Municipal de Desarrollo Urbano respectivo, y en su caso, las observaciones técnicas de las autoridades competentes de los gobiernos del Estado y la Federación. El Ayuntamiento aprobará formalmente el respectivo plan en sesión de cabildo y lo someterá con todos sus antecedentes a la aprobación definitiva de la Legislatura, con excepción de los programas parciales de desarrollo, que bastará la aprobación de Cabildo, para su publicación e inscripción, remitiendo la copia respectiva al Congreso para su conocimiento."

"Artículo 52.- Para elaborar y aprobar los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los que de éstos se deriven, se seguirá el procedimiento siguiente:

(REFORMADA, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)

I. El Ayuntamiento en Sesión de Cabildo acordará que se elabore el Proyecto de Plan correspondiente, a excepción de los Planes Parciales de Urbanización, en que será suficiente que el promotor notifique al área técnica correspondiente del Ayuntamiento el inicio de la elaboración del mismo;

(REFORMADA, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)

II. Formulados los Proyectos de Planes a que se refiere la fracción anterior serán presentados al Ayuntamiento en Sesión de Cabildo, en la cual se acordará someterlos a consulta pública;

III. La dependencia municipal en materia de planeación urbana con la colaboración del Consejo Consultivo Municipal correspondiente, coordinará el proceso de audiencias públicas, a fin de promover la participación ciudadana en su elaboración;

IV. A ese efecto la referida dependencia publicará y exhibirá en los estrados de la Presidencia Municipal, en las delegaciones y los lugares públicos de mayor concurrencia de la población, una versión abreviada del Proyecto, formulará y desahogará las audiencias públicas, y señalará un plazo de 30 días a partir de la fecha en que se publique para que los ciudadanos, asociaciones y organizaciones de vecinos formulen por escrito sus observaciones, críticas y proposiciones concretas, hecho lo cual y realizadas las modificaciones o adecuaciones procedentes, lo remitirá al Consejo Consultivo Municipal correspondiente para que emita su opinión;

V. El Consejo Consultivo Municipal dispondrá de un término de 20 días naturales para emitirla; en caso de no hacerlo en dicho término, se considera que no tiene observaciones ni inconvenientes para su aprobación;

VI. En caso de que la opinión sea desfavorable o contraria al Proyecto de Plan, éste lo regresará a la dependencia municipal para el efecto de que lo revise y analice de acuerdo a lo señalado en la opinión, a fin de que el Ayuntamiento resuelva en definitiva;

VII. Terminado o ajustado el Proyecto, el Presidente Municipal lo remitirá a la Secretaría para que ésta, previo análisis, emita el dictamen de congruencia con los planes y programas vigentes a nivel estatal y regional; y

VIII. Recabado el dictamen de congruencia o los comentarios y recomendaciones de la Secretaría, se procederá a revisar el Proyecto para considerar las opiniones recibidas si las hubiere, hecho lo cual se turnará al Presidente Municipal para los efectos internos de dictaminación correspondiente, mismo que será presentado en Sesión de Cabildo para su aprobación.

(ADICIONADO, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)

El Ayuntamiento en su caso, podrá autorizar los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización, cuando existan contradicciones con los instrumentos de planeación de nivel superior previstos en el presente Título, cuando a juicio de aquel se justifique que las condiciones que dieron origen a la realización de tales instrumentos observan una variación sustancial, o cuando justifiquen la realización de una obra, acción o inversión que presente mejores condiciones a las originalmente dispuestas."

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)

- El Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los Planes Regionales de Desarrollo Urbano serán elaborados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados por el Gobernador del Estado, a través de la coordinación que establezca la Secretaría de Obras y Servicios Públicos con otras dependencias y entidades estatales y, en su caso, federales, con los Ayuntamientos de la entidad y de la Comisión Estatal, la cual se integra en los términos previstos en el artículo 19 de la Ley¹⁶.

El procedimiento será el siguiente: a) Los proyectos de Plan Estatal y Regional de Desarrollo Urbano serán formulados por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, a partir de los estudios e investigaciones que realice, las propuestas que hagan las dependencias y entidades coordinadas de ese sector de la administración pública, las propuestas que formulen los ayuntamientos y de la evaluación y revisión que se efectúe del mismo plan; b) Elaborados los proyectos, la Secretaría citada los difundirá y establecerá un calendario de audiencias regionales en un lapso de 60 días a

“Artículo 53.- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, de centro de población y sus derivados, una vez aprobados por el Cabildo, serán enviados por el Presidente Municipal al Congreso del Estado para que dentro de un plazo razonable ordene su publicación e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y surtan oportunamente sus efectos de ley. En lo que se refiere a los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y los Parciales de Urbanización, bastará la aprobación de Cabildo, su publicación e inscripción, remitiendo copia al Congreso para su conocimiento.

La documentación que se remita al Congreso comprenderá:

(REFORMADA, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2007)

I. El documento técnico del Plan de Desarrollo Urbano correspondiente;

II. La versión abreviada del mismo;

III. La documentación comprobatoria de la celebración de las instancias de consulta pública; y

IV. Las recomendaciones y comentarios que en su caso haya formulado la Secretaría o el dictamen de su congruencia.

El Congreso ordenará, en base a los documentos recibidos, su publicación y registro en los términos de esta Ley.”

“Artículo 54.- Los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas intraestatales, serán elaborados por las Comisiones de Conurbación respectivas a través de sus Secretarios Técnicos; después de la aprobación del Congreso del Estado serán ejecutados, controlados y evaluados a través de la coordinación que para el efecto establezca la Secretaría, la Comisión de Conurbación correspondiente y los Ayuntamientos involucrados.”

“Artículo 55.- Cumplidas las formalidades para su aprobación, los Planes respectivos serán publicados en forma abreviada dentro de los 30 días naturales siguientes en el Periódico Oficial del Estado y se inscribirán en la Sección correspondiente del Registro Público de la Propiedad, la Secretaría y la Oficina Municipal correspondiente; se les dará publicidad entre los sectores, colegios, dependencias y organizaciones interesadas y se notificarán personalmente a los poseedores o propietarios de áreas y predios o centros de población ejidal o comunal las resoluciones y obligaciones a que quedan afectos.”

“Artículo 56.- A partir de la fecha en que se inscriba en el Registro Público de la Propiedad y en los diversos registros de planeación del desarrollo urbano, las autoridades correspondientes sólo podrán expedir constancias, licencias, permisos, autorizaciones o convenios de su competencia, relativas a la utilización de áreas y predios que resulten comprendidos, si las solicitudes están de acuerdo con el plan respectivo. Las que se expidan en contravención a lo anterior serán sancionadas penal o administrativamente según corresponda, y no surtirán ningún valor.”

“Artículo 57.- Los Planes serán obligatorios para los particulares y para las autoridades correspondientes, una vez que sean publicados en el Periódico Oficial del Estado.”

¹⁶ “Artículo 19.- La Comisión Estatal de Desarrollo Urbano es el órgano de participación social, asesoría y consulta del Ejecutivo del Estado, para impulsar el desarrollo urbano y la vivienda en la Entidad, el cual funcionará de manera permanente en la ciudad de Tepic y la integrarán :

I. El Gobernador del Estado, quien fungirá como su Presidente;

II. El Secretario de Obras y Servicios Públicos, quien será el Secretario Técnico;

III. El Secretario de Planeación y Desarrollo del Gobierno del Estado;

IV. El Secretario de Finanzas de la Entidad;

V. El Director del Instituto;

VI. El Director General de la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado;

VII. Dos Diputados del H. Congreso del Estado;

VIII. Los Presidentes Municipales, cuando se analicen asuntos de sus municipios;

IX. Un representante de las dependencias y entidades de la administración pública federal siguientes:

a) Secretaría de Desarrollo Social;

b) Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

c) Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;

d) Secretaría de Salud;

e) Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra;

f) Registro Agrario Nacional;

g) Comisión Nacional del Agua;

h) Comisión Federal de Electricidad;

i) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; y

j) Instituto Nacional de Antropología e Historia.

X. Un representante de las instituciones, asociaciones, colegios y organismos representativos siguientes:

a) Universidad Autónoma de Nayarit;

b) Instituto Tecnológico de Tepic;

c) Centro Coordinador Empresarial;

d) Cámara Nacional de Comercio;

e) Cámara Nacional de la Industria de la Construcción;

f) Clubes Sociales y de Servicio;

g) Asociación Estatal de Personas con discapacidad;

h) Asociaciones de Colonos y Propietarios de Inmuebles;

i) Colegio de Arquitectos;

j) Colegio de Ingenieros Civiles;

k) Colegio de Notarios;

l) Colegio de Abogados;

m) Asociación de Periodistas o Comunicadores Sociales; y

n) Instituto Catastral y Registral del Estado de Nayarit;

XI. Las demás que, a juicio del Gobernador del Estado, deban integrarse a la misma.”

efecto de recibir y escuchar los comentarios, sugerencias o aportaciones de la ciudadanía, instituciones y diferentes grupos, organizaciones y asociaciones que integran la comunidad; c) Concluido el proceso de audiencias, la Secretaría referida elaborará, en un plazo que no excederá de 45 días naturales, la memoria descriptiva de las propuestas presentadas, dará respuesta a los planteamientos improcedentes, y realizará las modificaciones conducentes al Proyecto de Plan, poniéndolas a disposición de los interesados por un término de 5 días hábiles, para los efectos correspondientes y, de no hacerse observaciones dentro del plazo señalado, se considerará que no existen inconvenientes para su aprobación; d) La Secretaría de Obras y Servicios Públicos, con la opinión de la Comisión Estatal, remitirá el proyecto de Plan al Congreso del Estado para su aprobación definitiva, y en su caso, publicación en el Periódico Oficial y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

- Los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas serán elaborados por las Comisiones de Conurbación del Estado respectivas a través de sus Secretarios Técnicos; después de su aprobación por el Congreso del Estado serán ejecutados, controlados y evaluados a través de la coordinación que para el efecto establezca la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, la Comisión de Conurbación correspondiente y los Ayuntamientos involucrados.
- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, los de Centros de Población y los que de éstos se deriven -como son los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, Planes Parciales de Urbanización-, serán elaborados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados por los Ayuntamientos correspondientes, atendiendo la opinión del Consejo Consultivo Municipal de Desarrollo Urbano respectivo, y en su caso, las observaciones técnicas de las autoridades competentes de los gobiernos del Estado y la Federación.

El procedimiento de elaboración y aprobación es el descrito en el artículo 52, que quedó analizado en el Considerando Octavo de la presente resolución¹⁷.

Una vez aprobados por el Ayuntamiento los someterá con todos sus antecedentes a la aprobación definitiva de la Legislatura, la que ordenará su publicación e inscripción en el Registro Público de la Propiedad, con excepción de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y los Parciales de Urbanización, respecto de los cuales bastará la aprobación de Cabildo para su publicación e inscripción, remitiendo copia al Congreso para su conocimiento.

Lo anteriormente expuesto permite advertir que el último párrafo del artículo 52 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Nayarit impugnado, al permitir que el Ayuntamiento apruebe Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización no obstante que presenten contradicciones con los instrumentos de planeación previstos en el propio Título Tercero de la Ley, esto es, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas, los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población y los Programas Sectoriales de Desarrollo Urbano, cuya naturaleza y proceso de elaboración y aprobación ha quedado descrito, contraviene los principios de concurrencia, coordinación y congruencia que derivan del artículo 73, fracción XXIX-C constitucional, máxime si se considera que, en términos de lo dispuesto en los artículos 51 y 53 de la misma Ley, los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y los Planes

¹⁷ El procedimiento contemplado en el artículo 52 para la elaboración y aprobación de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y de los que de éstos se deriven, se compone de los siguientes pasos:

- 1) El acuerdo de elaboración por el Ayuntamiento en sesión de cabildo, etapa de la que sólo se exceptúa a los Planes Parciales de Urbanización, respecto de los cuales será suficiente que el promotor notifique al área técnica del Ayuntamiento el inicio de su elaboración (fracción I).
- 2) Una vez formulados los proyectos de planes (en el caso de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano por parte del Ayuntamiento y tratándose de los Planes Parciales de Urbanización por los particulares), serán sometidos al Ayuntamiento en sesión de cabildo en la que se acordará someterlos a consulta pública (fracción II).
- 3) La dependencia municipal encargada de la materia de planeación urbana, con la colaboración del Consejo Consultivo Municipal correspondiente, coordinará el proceso de audiencias públicas con la finalidad de promover la participación ciudadana en su elaboración (fracción III).
- 4) Para la celebración de las audiencias públicas, la dependencia municipal en materia de planeación urbana publicará en los estrados de la Presidencia Municipal, en las delegaciones y los lugares públicos de mayor concurrencia de la población, una versión abreviada del proyecto de plan. Una vez desahogadas las audiencias, se dará un plazo de treinta días a partir de la fecha en que se publique para que los ciudadanos, asociaciones y organizaciones de vecinos formen por escrito observaciones, críticas y proposiciones concretas. Hecho lo anterior y una vez realizadas las modificaciones o adecuaciones procedentes, el proyecto de plan se remitirá al Consejo Consultivo Municipal correspondiente para que emita opinión (fracción IV).
- 5) El Consejo Consultivo Municipal contará con un término de veinte días naturales para emitir opinión y, de no hacerlo, se entenderá sin observaciones (fracción V).
- 6) En caso de que la opinión del Consejo Consultivo Municipal sea desfavorable o contraria al proyecto de plan, se regresará a la dependencia municipal en materia de planeación urbana para que lo revise (fracción VI).
- 7) Terminado o ajustado el proyecto, el Presidente Municipal lo remitirá a la Secretaría para que ésta emita dictamen de congruencia con los planes y programas vigentes a nivel estatal y regional (fracción VII).
- 8) Recabado el dictamen de congruencia o los comentarios y recomendaciones de la Secretaría, se procederá a revisar el proyecto para considerar las opiniones si las hubiere y se turnará al Presidente Municipal para su dictaminación y será presentado en sesión de cabildo para su aprobación."

Parciales de Urbanización no serán sometidos con todos sus antecedentes a la aprobación definitiva de la Legislatura -como sí acontece tratándose de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los de Centros de Población-, pues bastará la aprobación de Cabildo para su inscripción y publicación, remitiéndose sólo para su conocimiento copia al Congreso.

En efecto, se vulneran los principios referidos pues, como quedó analizado en el considerando octavo de la presente ejecutoria, del marco legal normativo de la planeación del desarrollo urbano deriva que la concurrencia en la materia que establece el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional y su encomienda de regulación por una ley del Congreso de la Unión, a saber, la Ley General de Asentamientos Humanos, persigue el logro de la coordinación y congruencia entre los diferentes niveles de gobierno para la consecución de los fines establecidos en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, en la búsqueda del objetivo común de desarrollo integral y sustentable del país, al constituir los asentamientos humanos y el desarrollo urbano uno de los sectores o aspectos del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, siendo el programa nacional de desarrollo urbano, el instrumento de unidad y cohesión por integrar en la materia objeto de planeación a todo el país.

En este sentido, el artículo 13 de la Ley General de Asentamientos Humanos establece que el programa nacional de desarrollo urbano, en su carácter sectorial, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y el numeral 12 precisa los instrumentos a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y que son: 1) el programa nacional de desarrollo urbano; 2) los programas estatales de desarrollo urbano; 3) los programas de ordenación de zonas conurbadas; 4) los planes o programas municipales de desarrollo urbano; 5) los programas de desarrollo urbano de centros de población; y 6) los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen dicha Ley, así como la legislación estatal de desarrollo urbano.

Si bien entre tales Planes o Programas no existe una relación de jerarquía, dada la concurrencia en la materia que consagra nuestra Ley Fundamental, es necesaria la congruencia entre dichos Planes, por lo que debe existir coordinación y no contradicción entre ellos, siendo el Programa Nacional de Desarrollo Urbano el que da unidad a todos en el logro de objetivos comunes a la República Mexicana.

En este sentido resulta aplicable la siguiente jurisprudencia de este Tribunal Pleno:

“ASENTAMIENTOS HUMANOS. VIAS DE ANALISIS DE LOS AMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. La facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: a) La normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.” (Registro: 161382. Novena Epoca, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIV, agosto de 2011, tesis: P./J. 16/2011, página: 888)

Por ello, los Congresos locales, al hacer uso de su facultad legislativa en la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, deben ajustarse a las bases mínimas que consiga la Ley General de Asentamientos Humanos emitida por el Congreso de la Unión por encomienda directa del Constituyente, a fin de lograr la coordinación y congruencia en la concurrencia y conciliar así la uniformidad en el país y la diversidad de las diversas entidades que lo conforman.

Así la congruencia en la materia es un principio que deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se hace posible a través de la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual, en su artículo 8, fracciones I y VI,¹⁸ establece las facultades de las entidades federativas para, en el ámbito de sus

¹⁸ “Artículo 8o.- Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...)

VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;

(...)”

respectivas jurisdicciones, legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, pero sujeta a la atención de las facultades concurrentes que en la materia establece la Constitución Federal; así como la de coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios para tal ordenamiento territorial.

En tales términos, los legislaturas de los Estados deben respetar el principio de coordinación y congruencia entre los diversos planes y programas que establece el artículo 12 de la Ley General de Asentamientos Humanos, dentro de los cuales se encuentran los planes estatales y municipales de desarrollo urbano, así como de desarrollo urbano de centros de población y los que de ellos deriven y prevea la legislación estatal de desarrollo urbano.

Por tanto, es claro que las legislaturas locales, al hacer uso de su facultad concurrente en la materia, están obligadas a establecer una normativa que respete el principio de congruencia en los diversos planes y programas que a nivel estatal prevea, no sólo hacia el exterior, esto es, hacia el Programa Nacional, los Planes Estatales y los diversos Planes o Programas que se establezcan con la Federación u otras entidades federativas, sino también hacia el interior de la entidad, como planes que operen exclusivamente dentro de su jurisdicción territorial.

El último párrafo del artículo 52 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Nayarit vulnera lo anterior al establecer la posibilidad de los Ayuntamientos de aprobar Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización que contraríen los demás planes o programas que se establecen para la entidad, incluso aquéllos de los que derivan como son el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y/o el de Centro de Población correspondiente. Esto es, se faculta a los Ayuntamientos tanto para contrariar planes cuya elaboración corresponde a otras autoridades locales como planes cuya elaboración y aprobación corresponde a los propios Ayuntamientos, sujetos a la aprobación definitiva del Congreso de la entidad, lo que claramente denota la transgresión al principio de congruencia y cohesión que rige la materia.

No obsta a lo anterior el que la posibilidad de los Ayuntamientos de aprobar los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización que contraríen los instrumentos de planeación previstos en la propia Ley local, se limite a los dos supuestos que refiere y que sujeta al solo juicio de los propios Ayuntamientos en cuanto a su justificación -con independencia de la autoridad local a la que corresponda su elaboración y aprobación-, a saber, que las condiciones que dieron origen a la realización de tales instrumentos observan una variación sustancial, o cuando la realización de una obra, acción o inversión presenta mejores condiciones a las originalmente dispuestas.

Lo anterior, en virtud de que el dinamismo que requiere la efectividad de la planeación, se encuentra salvaguardado en la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit mediante la previsión de la evaluación, modificación y cancelación de los planes de desarrollo urbano, sujeto al procedimiento que para ello establece, en términos de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos¹⁹, por lo que de advertirse cualquiera de las dos circunstancias que refiere el último párrafo del artículo 52 controvertido, en todo caso, lo que procede es que el Ayuntamiento solicite la modificación pertinente y sólo cuando ésta sea aprobada y publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, adquiriendo con ello obligatoriedad conforme al artículo 57 de la Ley, podrán aprobarse los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización que eran contrarios a los instrumentos de planeación modificados, pero que son congruentes con los que se encuentren en vigor.

En efecto, la Ley impugnada, en su capítulo III denominado "DE LA EVALUACION, MODIFICACION Y CANCELACION DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO" del Título Tercero, artículos 58 a 62, establece la sujeción de los planes de desarrollo urbano a una evaluación periódica y regula la posibilidad de su cancelación y modificación en los supuestos que precisa, así como la posibilidad de que ello sea solicitado a la autoridad que elaboró el plan o programa correspondiente, encontrándose los Ayuntamientos legitimados para solicitar la cancelación o modificación de los planes de desarrollo urbano cuando tengan efectos en el territorio de su Municipio. Los preceptos relativos disponen:

"Artículo 58.- El Plan Estatal y los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, deberán ser revisados cada seis años para su actualización. Para controlar su ejecución y verificar los avances obtenidos, la Secretaría, evaluará cada año estos planes, presentando un informe detallado al Gobernador del Estado."

"Artículo 59.- Los planes municipales de desarrollo urbano y los que ordenen y regulen zonas conurbadas, serán revisados cada 3 años por las autoridades encargadas de formularlos y aprobarlos, durante el segundo año del ejercicio constitucional de los ayuntamientos, para resolver si procede o no su modificación o cancelación, según corresponda."

¹⁹ "Artículo 16.- La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano. (...)"

“Artículo 60.- Los planes de desarrollo urbano, podrán ser modificados o cancelados en los siguientes casos:

I. Cuando se observe una variación substancial en las condiciones que les dieron origen;

II. Cuando se produzcan cambios en el aspecto financiero que los conviertan en irrealizables o incosteables;

III. Cuando surjan técnicas diferentes que permitan una realización más económica y satisfactoria; y

IV. Cuando sobrevenga una causa que impida su ejecución.

En ningún caso se deberá cancelar un Plan de desarrollo urbano, sin que se apruebe, publique y registre uno nuevo.”

“Artículo 61.- La cancelación o modificación de los planes de desarrollo urbano podrán ser solicitadas mediante escrito fundado y motivado a la autoridad que aprobó el plan correspondiente por:

I. El Gobernador del Estado;

II. Los Ayuntamientos cuando tengan efectos en el territorio de su Municipio;

III. Las dependencias y entidades de la administración Pública estatal y municipal, responsables de ejecutar las acciones previstas en esos planes;

IV. Las Entidades y grupos del sector social y privado que tengan interés directo;

V. Los organismos de participación comunitaria y de consulta previstos por esta Ley; y

VI. Los ciudadanos del Estado.”

“Artículo 62.- El procedimiento y términos para el trámite de la resolución de modificación o cancelación de un plan, será el mismo que para su aprobación, publicación y registro.

Si se aprueba la modificación o cancelación de un plan, las áreas, predios y zonas en él comprendidos quedarán afectos a las nuevas modalidades o limitaciones que con las modificaciones se impongan, o bien quedarán desafectados, desde la fecha de su inscripción y vigencia.”

Como se advierte, entre los supuestos en que procede la modificación o cancelación de los planes de desarrollo urbano, previstos en el artículo 60, se encuentran los relativos a que se observe una variación sustancial en las condiciones que les dieron origen (fracción I), que se produzcan cambios en el aspecto financiero que los conviertan en incosteables o surjan técnicas diferentes que permitan una realización más económica y satisfactoria (fracciones II y III), esto es, los dos supuestos a que alude el último párrafo del artículo 52 impugnado, cuya justificación queda a juicio de los Ayuntamientos y los posibilita para aprobar Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización no obstante que existan contradicciones con los otros instrumentos de planeación -que las condiciones que dieron origen a la realización de tales instrumentos observan una variación sustancial o que la realización de una obra, acción o inversión presente mejores condiciones a las originalmente dispuestas-, se encuentran establecidos como causas de modificación o cancelación de los planes de desarrollo urbano.

Además, conforme al artículo 61, fracción II, los Ayuntamientos se encuentran legitimados para solicitar, mediante escrito fundado y motivado a la autoridad que elaboró el plan de desarrollo urbano correspondiente, su cancelación o modificación, cuando tenga efectos en el territorio de su Municipio.

Consecuentemente, es claro que en caso de que al someterse un Plan Parcial de Desarrollo Urbano o un Plan Parcial de Urbanización a la aprobación del cabildo del Ayuntamiento se advierta la existencia de contradicciones con otros instrumentos de planeación y a juicio de éste se justifique por existir una variación sustancial de las condiciones que dieron origen a la realización de tales instrumentos o por presentar la obra, acción o inversión propuesta mejores condiciones a las originalmente dispuestas, el Ayuntamiento debe proceder a solicitar la modificación o cancelación del instrumento de planeación relativo que el Plan Parcial de Desarrollo Urbano o de Urbanización que se encuentra sujeto a su aprobación contraría y sólo si esto se realiza estará en aptitud de aprobarlo.

Esto es, el principio de congruencia, así como los de seguridad jurídica y legalidad que todo acto de autoridad debe respetar, exigen que se ajuste a la normatividad vigente, por lo que no pueden aprobarse los Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización por los Ayuntamientos si contradicen otros instrumentos de planeación, aun cuando se trate de planes o programas aprobados por el mismo

Ayuntamiento, pues éste debe respetar sus propias determinaciones y sujetar a legalidad sus actos, por lo que en todo caso debe proceder previamente a la modificación o cancelación del plan o programa conducente mediante el procedimiento correspondiente, máxime que los instrumentos de planeación que pudieran contrariarse conforme al precepto impugnado y cuya aprobación corresponde a los Ayuntamientos se encuentran sujetos a la aprobación definitiva del Congreso estatal conforme a los numerales 51 y 53 de la Ley local.

Por lo tanto, este Tribunal Pleno determina que debe declararse la invalidez de la norma referida al violar la concurrencia, coordinación y congruencia que rige en materia de asentamientos humanos conforme al artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, así como los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en el artículo 16 constitucional, también invocados por el Ayuntamiento actor en su cuarto concepto de invalidez.

De conformidad con los artículos 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41, fracción IV, y 42, último párrafo, de la Ley Reglamentaria en la materia, la declaración de invalidez del artículo 52, último párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit surtirá efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutive de este fallo al Congreso de la entidad y únicamente respecto del Municipio actor.

Se precisa que la invalidez declarada no afecta las obras en curso hasta su total terminación que hayan sido realizadas al amparo de Planes Parciales de Desarrollo Urbano y de Urbanización aprobados por el Ayuntamiento del Municipio actor con base en la porción normativa que se determinó inconstitucional.

La presente resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del inciso h) de la fracción VIII del artículo 42 Quater de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Nayarit.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 36, fracción VI; 42 Bis; 42 Ter; 42 Quater, con la salvedad indicada en el resolutive anterior; 52, fracciones I y II; y 53, párrafo primero y fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Nayarit, reformados y adicionados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el primero de septiembre de dos mil siete.

CUARTO. Se declara la invalidez del párrafo último del artículo 52 de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Nayarit, adicionado mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el primero de septiembre de dos mil siete, en los términos precisados en el último considerando del presente fallo, únicamente respecto del Municipio de San Blas, en la inteligencia de que dicha invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia.

QUINTO. Publíquese la presente resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Presidente Silva Meza dejó a salvo el derecho de los señores Ministros para formular los votos que estimaren pertinentes y declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

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

El Presidente Ministro, **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ponente Ministro, **Sergio Salvador Aguirre Anguiano.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de setenta y una fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del dos de octubre de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 81/2007, promovida por el Municipio de San Blas, Estado de Nayarit. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a veintiocho de noviembre de dos mil doce.- Rúbrica.