

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 75/2011, promovida por el Municipio de Uruapan, Estado de Michoacán, así como el Voto Particular formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas.

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 75/2011

ACTOR: MUNICIPIO DE URUAPAN, ESTADO DE MICHOACÁN.

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO: ALEJANDRO MANUEL GONZALEZ GARCÍA

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente **al veintiuno de febrero de dos mil trece.**

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados. Por escrito recibido el quince de junio de dos mil once, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Moreno Salas, ostentándose con el carácter de Síndico del Municipio de Uruapan, Estado de Michoacán, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, imputados a las autoridades que a continuación se señalan:

1.- Autoridades demandadas: **a)** El Poder Legislativo del Estado de Michoacán. **b)** El Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán.

2.- Norma cuya invalidez se demanda: El artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, relativo al Decreto número 330, emitido por el Congreso de ese Estado, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de mayo de dos mil once.

SEGUNDO.- Antecedentes. En lo que ve a este apartado el actor únicamente plasma el contenido del Decreto legislativo número 330, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el veinticuatro de mayo de dos mil once, por el que se reformó el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, que impugna, así como el artículo 114 del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, y se derogó el último párrafo del artículo 297 del propio ordenamiento. Igualmente alude al texto de dichos dispositivos respecto de su vigencia anterior a la entrada en vigor del referido Decreto.

TERCERO.- Conceptos de invalidez. A efecto de evidenciar la inconstitucionalidad alegada el Municipio expresa que:

A. El diseño de la **prohibición** contenida en el artículo 136 impugnado (*para vender, permutar, donar, ceder, comodatar o realizar cualquier acto de enajenación de los inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales; y transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales*) constituye una **indebida restricción al manejo y disposición del patrimonio municipal**, que incluso **impide la prestación de servicios municipales**, lo que consecuentemente genera la transgresión a la autonomía municipal y materializa la presencia de una autoridad intermedia vedada por el orden constitucional.

En este aspecto el actor agrega que el contenido normativo de dicho precepto deja ver que su establecimiento conlleva un **exceso legislativo** por del Congreso Local, al resultar ajeno a las facultades que dentro de ese ámbito le confiere el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal.

B. El texto del artículo reclamado, al delimitar la referida prohibición bajo la expresión de bienes inmuebles "*adquiridos*", deja ver que se trata de aquellos integrados a la hacienda municipal con anterioridad, lo que contradice lo dispuesto por el artículo único transitorio del decreto que lo contiene, que fija la entrada en vigor de la reforma a partir del día siguiente de su publicación; lo que redundaría en la violación al artículo 16 constitucional.

C. La emisión del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán que se impugna, se efectuó sin respetar la motivación y fundamentación exigibles al caso, en tanto que su expedición por parte del Congreso Local se realizó en **exceso** de las facultades que se le confieren, sin que dentro de estas se encontrara la posibilidad de **restringir o acotar la disposición y manejo de los bienes inmuebles** a cargo del municipio, lo que, en consecuencia, quebranta el principio de autonomía municipal.

En confirmación de los argumentos sintetizados, el Municipio actor añade que el actuar por parte del Congreso Local, en el aspecto destacado, actualiza, por un lado, la violación del artículo 115, fracción I, II, inciso b), III, incisos d) y g), IV y V, incisos a) y d) de la Constitución Federal, porque, además de lo dicho, bajo la prevalencia de la **prohibición** contenida en el artículo reclamado se **impediría** el ejercicio de la competencia municipal respecto a los planes de desarrollo urbano y el uso eficiente del suelo, para lo cual expone un ejemplo de esa situación.

Por otro lado, señala que con ello también se configura la violación al artículo 16 constitucional, ante el **exceso** en que incurrió el legislador local, en congruencia con los artículos 44, fracciones VIII y X-A, 111, 113, 121 y 123 de la Constitución del Estado de Michoacán.

CUARTO.- Artículos constitucionales que se aducen violados. Los preceptos son el 16 y 115, fracciones I, II, inciso b), III, incisos d) y g), IV y V, incisos a) y d) de la Constitución Federal.

QUINTO.- Admisión y Trámite. Por acuerdo de dieciséis de junio de dos mil once, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 75/2011 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales, para que instruyera el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo, por existir conexidad con la diversa controversia constitucional 67/2011, de la que se encontraba conociendo.

Mediante proveído de veinte de junio siguiente, el Ministro instructor tuvo por presentada la demanda por el Síndico del Municipio de Uruapan, Estado de Michoacán, y la admitió a trámite señalando como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Michoacán, a quienes ordenó emplazar para que formularan su respectiva contestación. Igualmente mandó dar vista a la Procuradora General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.- Contestación del Congreso Local. El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán, al contestar la demanda, expuso como primer aspecto que la controversia constitucional resulta **improcedente** en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, porque:

a. Los promoventes carecen de legitimación activa, al no contar con la representación del Municipio, la cual se ejerce a través del Ayuntamiento o del Consejo Municipal, siendo que, además, no se obtuvo una determinación colegiada del Ayuntamiento para su presentación.

b. En la demanda no se indica cuál es el ámbito de competencia que la parte actora estima actualizado en su perjuicio a partir de la emisión del Decreto combatido; lo que constituye una condición material ineludible para la procedencia de la controversia.

c. En contra de lo lectura pretendida por la actora, la condición exigida para la aprobación de las resoluciones vinculadas con la afectación del patrimonio municipal (dos terceras partes del ayuntamiento) permanece vigente al tenor de los artículos 124 y 129 de la Ley Orgánica del Estado de Michoacán.

Sobre el punto señala además que el objetivo de la inclusión del texto del precepto reclamado radica en la necesidad de preservar el patrimonio de la hacienda municipal, a fin de evitar desvíos en la disposición de aquellos bienes municipales.

Después, sobre el tema de fondo, el Congreso Local, a través de su representante, niega que se actualice el exceso que se le imputa, para lo cual argumenta que el artículo 136 combatido no genera la violación al principio de libre administración hacendaria, porque la restricción en la disposición de ciertos bienes, de acuerdo al uso que debe dárseles, se justifica por la necesidad de preservar el patrimonio y la hacienda municipales.

También expone que, en contra de lo razonado por el actor, el artículo impugnado no genera el estado de retroactividad que alega, porque el artículo único transitorio del decreto correspondiente es claro al establecer el momento de su entrada en vigor.

Igualmente refuta la falta de facultades legislativas que se le atribuye, pues desde su perspectiva el contenido del artículo 44, fracción I, de la Constitución Local, posibilita al Congreso del Estado a legislar en todos los ramos de la administración pública y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expidiere.

Por último invoca diversas excepciones y defensas orientadas a insistir sobre la improcedencia de la controversia y la inexistencia de la violación alegada por la parte actora.

SÉPTIMO.- Contestación del Poder Ejecutivo Local. Al dar contestación a la demanda, el Secretario de Gobierno del Estado de Michoacán, en representación del Titular del Poder Ejecutivo de la Entidad, precisó que la promulgación del Decreto combatido se había realizado con apego a las facultades derivadas de la Constitución Local y siguiendo las formalidades del procedimiento legislativo correspondiente.

OCTAVO.- Opinión de la Procuradora. Junto al reconocimiento de los aspectos relacionados con la competencia de este Alto Tribunal y al de la legitimación de la actora, así como a la oportunidad de la demanda, el Subprocurador de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, en suplencia por ausencia de la titular de dicha representación social, al formular su opinión, plasmó argumentos tendentes a desestimar las causales de improcedencia planteadas por el Congreso Local, al considerar, en parte, que el análisis de su eficacia incide en aspectos relativos al fondo.

Por otro lado, al ocuparse de los motivos de invalidez hechos valer, se pronunció por la regularidad constitucional del artículo 136 de la Ley Orgánica del Estado de Michoacán impugnado, al entender que éste no vulnera el artículo 115, fracciones I, II, III y IV, constitucional.

Al efecto manifestó que dicho dispositivo no contraviene el principio de libre administración hacendaria, en tanto no se limita al municipio la disposición de su patrimonio, pues éste, a propósito del otorgamiento de las licencias a los fraccionadores, obtiene los impuestos, aprovechamientos, derechos o contribuciones fiscales municipales, y participa en la determinación del uso del suelo de las áreas de donación de los desarrollos correspondientes de donde también obtiene el pago de diversos conceptos fiscales.

Asimismo afirma que la existencia de la inconstitucionalidad alegada deriva del hecho de que bajo la prevalencia del precepto impugnado el Municipio se encuentra en aptitud de ejercer sus facultades en la prestación de los servicios que le corresponden alrededor de los desarrollos. Por eso asegura que, en contra de lo alegado por el actor, no se constituye autoridad intermedia alguna, siendo que, además, el órgano legislativo no puede caracterizarse como tal.

Por otro lado, la representación social entiende que el dispositivo impugnado tampoco vulnera el artículo 14 constitucional, al no actualizarse la retroactividad que respecto de su contenido se le atribuye, porque su aplicación, por disposición del artículo único transitorio del decreto relativo, cobra vigencia hacia el futuro a partir de su entrada en vigor.

Finalmente expone que el multicitado dispositivo no transgrede el artículo 16 constitucional, porque su emisión, en contraste con el esquema normativo operante, se realizó en observancia de la motivación y fundamentación que para el caso se exige, lo que lleva a concluir que el Congreso Local no se excedió en el ejercicio de facultades.

NOVENO.- Cierre de la instrucción. Agotado el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Uruapan, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Michoacán.

SEGUNDO.- Oportunidad. En primer lugar, debe examinarse si la demanda se presentó oportunamente.

Con fundamento en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ el cómputo del plazo de treinta días para promover la demanda de controversia constitucional debe hacerse a partir del día siguiente a la fecha de publicación, o 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, se cuestiona el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, relativo al Decreto número 330, emitido por el Congreso de ese Estado, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de mayo de dos mil once, como consta en el ejemplar de dicho medio informativo que obra a fojas treinta y nueve a cuarenta y tres de autos y, por consiguiente, **el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del veinticinco de mayo siguiente al cinco de julio del referido año.**

¹ **“ARTICULO 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

I. (...)

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*

III. (...).”

Lo anterior toda vez que de acuerdo con el artículo 3º, fracción II, de la Ley de la materia, se deben computar sólo los días hábiles, en consecuencia, deben descontarse del plazo para la promoción de la demanda los sábados y domingos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 163 de la Ley Orgánica antes referida.

En este tenor, toda vez que la demanda se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **quince de junio de dos mil once**, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja dos de autos, es evidente que su presentación fue oportuna.

TERCERO.- Legitimación activa. A continuación se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 constitucional², establecen que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el presente expediente, conforme al acuerdo de instrucción de veinte de junio de dos mil once, se tuvo por presentada la controversia constitucional por medio de José Moreno Sala, quien se ostentó con el carácter de Síndico del Municipio de Uruapan, Estado de Michoacán, lo cual acreditó con copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez de la Elección de Ayuntamiento, expedida por el Instituto Estatal Electoral del Estado de Michoacán, de fecha catorce de noviembre de dos mil siete, en la que se advierte la designación en el cargo que ostenta (foja 36 del expediente).

Al respecto, el artículo 51, fracción VIII, de la Ley Orgánica Municipal de Michoacán de Ocampo³ prevé que el síndico municipal tiene facultades para representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éste sea parte.

En consecuencia, tomando en consideración que se encuentra acreditado que el síndico municipal goza de facultades para promover el presente medio de control constitucional en representación del Municipio actor y toda vez que éste es uno de los órganos señalados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que el Municipio de Uruapan Michoacán, cuenta con la legitimación necesaria para promoverla.

De conformidad con lo anterior, debe calificarse de infundado el argumento de improcedencia aducido por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en el sentido de que el promovente carece de legitimación activa, toda vez que, a su entender, ésta no se ejerce por algún miembro aislado sino a través del Ayuntamiento o del Consejo Municipal, siendo que, además, no se obtuvo una determinación colegiada del Ayuntamiento para su presentación.

Esto porque, como ya se dijo, del contexto legal identificado se extrae que corresponde al Síndico representar al Municipio, sin que en precepto diverso de tales ordenamientos se exija que para la promoción de una controversia constitucional se requiera un acuerdo del ayuntamiento para el efecto.

CUARTO.- Legitimación pasiva. Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de las demandadas, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que ésta resulte fundada.

² **“ARTÍCULO 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma *general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia*;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República.”

“ARTÍCULO 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.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.”

³ “Artículo 51. Son facultades y obligaciones del Síndico:

I.(...)

VIII. Representar legalmente al municipio, en los litigios en que éste sea parte y delegar dicha representación, previo acuerdo del Ayuntamiento;

(...)”

En esta controversia se reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Michoacán.

La autoridad legislativa compareció a juicio por conducto del diputado Iván Madero Naranjo, quien se ostentó como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, carácter que acreditó con copia del acuerdo 402 correspondiente a la sesión de doce de mayo de dos mil once, donde se identifican a las personas que integraran la mesa directiva de dicho cuerpo legislativo para el periodo del quince de mayo al catorce de septiembre de ese año, según consta en la foja doscientos uno del expediente.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán⁴, la representación del Poder Legislativo del Estado, se deposita en el Presidente de la Mesa Directiva, por lo que habiéndose acreditado que éste tiene la representación del órgano legislativo demandando, es evidente que el Poder Legislativo de Michoacán cuenta con la legitimación procesal para comparecer a juicio, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que fue el órgano que expidió la norma que se reclama.

Por lo que se refiere al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, firma la contestación de la demanda Rafael Melgoza Radillo, en su carácter de Secretario de Gobierno del Estado de Michoacán, en cuanto representante jurídico del Titular del Poder Ejecutivo de acuerdo a los artículos 64, párrafo segundo,⁵ de la Constitución Política local y 23, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, lo cual acredita con copia certificada del nombramiento hecho a su nombre el veintinueve de junio de dos mil once (foja 185 del expediente).

De la lectura de dichos preceptos se advierte que corresponde al Secretario de Gobierno representar al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, por sí o por medio de representante designado al efecto, en los juicios y procedimientos en que sea parte, independientemente de que en determinado momento se encuentre encargado del despacho del Poder Ejecutivo y, en consecuencia, cuenta con la representación necesaria para actuar en el presente juicio.

Asimismo, tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se les imputa la expedición, promulgación y publicación de la norma cuya invalidez se demanda.

QUINTO. Causales de improcedencia. A continuación se abordan las causales de improcedencia invocadas por las partes demandadas o las que se adviertan de oficio.

Según quedó precisado en el resultando octavo, además del cuestionamiento vinculado con la legitimación activa, el Congreso Local demandado sostiene que la presente controversia es improcedente porque, por un lado, el Municipio actor, a través de su demanda, no indica cuál es el ámbito de competencia que estima transgredido a partir de la emisión del Decreto que contiene el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán cuya inconstitucionalidad reclama.

Tal argumento debe desestimarse principalmente porque de la lectura del escrito relativo es fácil advertir que la parte actora especifica con claridad, entre otros argumentos, que dicho precepto irrumpe negativamente sobre el marco de las prerrogativas que para el ámbito municipal resguarda el artículo 115, fracciones II, III y IV, de la Constitución Federal, concretamente en relación con el principio de autonomía municipal y la libre disposición del patrimonio de la hacienda municipal; lo que evidentemente muestra la presencia de un argumento suficiente para este Tribunal Pleno proceda a su estudio.

En cualquier caso, la infructuosa evocación de esa supuesta causa de improcedencia surge desde la circunstancia de que las razones que le dan apoyo involucran aspectos atinentes al fondo, como lo relativo a la existencia o no de una afectación al ámbito del municipio, cuyo estudio no puede abordarse en este momento. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."**⁶

⁴ "Artículo 27. Son atribuciones de la Presidencia de la Mesa Directiva las siguientes:

I. (...)

II. Representar al Congreso ante los otros dos Poderes del Estado, los Ayuntamientos, los Poderes de la Unión y demás entidades federativas;

(...)"

⁵ "Artículo 64.- El Secretario de Gobierno será el órgano por el cual el Ejecutivo comunique sus resoluciones y llevará en el Congreso la representación del Gobernador cuando éste lo crea conveniente.

Al Secretario de Gobierno le corresponde representar al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, por sí o por medio de representante designado al efecto, en los juicios y procedimientos en que sea parte."

⁶ **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una

Precisamente en función de ese criterio es que también debe desestimarse la restante causal de improcedencia que hace valer el Congreso Local, con la que busca inhibir la eficacia de las alegaciones planteadas por la parte actora, a partir de argumentos tendentes a justificar la validez del artículo 136 controvertido, especialmente desde la afirmación de que su inserción en el orden normativo local atiende a un fin válido (preservar el patrimonio municipal) así como a la circunstancia de que bajo su presencia no se expulsa la condición exigida para la aprobación de las resoluciones vinculadas con la afectación del patrimonio municipal (dos terceras partes de un ayuntamiento) la que permanece vigente en términos de los artículos 124 y 129 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

SEXTO. Estudio. Al no advertirse causas de improcedencia distintas a las analizadas, se procede al examen de los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor, cuya esencia quedó reseñada en el resultando tercero, los que se encaminan a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, reformado a través del Decreto número 330, emitido por el Congreso de ese Estado, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veinticuatro de mayo de dos mil once.

De la lectura integral del escrito de demanda se desprende que en el primero y tercer motivos de anulación (**sintetizados en los inciso A y C**), los que se estudiaran de manera conjunta dada la estrecha relación que guardan entre sí, al parecer del Municipio actor ese estado de alteración constitucional surge primordialmente del **exceso legislativo** en que incurrió el Congreso Local al establecer una **prohibición absoluta** para la afectación de ciertos bienes inmuebles municipales (adquiridos por donación de desarrollos habitacionales y por transferencia o enajenación de donación estatal de áreas de donación de tales desarrollos), lo cual, en esencia, estima contrario al artículo 115, fracción V, constitucional.

En ese sentido, para entender el reclamo que en esta parte expone el Municipio actor, es necesario conocer el contenido y origen del precepto impugnado de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, relativo al Decreto número 330, publicado en el periódico oficial de la Entidad el veinticuatro de mayo de dos mil once, así como el contexto normativo dentro del que cobra aplicación.

En ese orden se tiene que el dispositivo controvertido establece:

“Artículo 136. La compra, venta, donación, cesión o gravamen de bienes inmuebles municipales, requerirá de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

(REFORMADO [ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

No podrán ser sujetos de venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por:

I. Donación de desarrollos habitacionales; y,

II. Transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales.

(REFORMADO [ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

Las áreas verdes de donación, deberán ser espacios jardinados, el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos. El Ayuntamiento deberá incorporarlas como áreas de uso común de dominio público.

(REFORMADO [ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

Los proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano que se pretendan realizar en áreas de donaciones estatales o municipales, deberán contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación.”

La reproducción del precepto en mención, contenido en el Título Séptimo, Capítulo II, de los Bienes Municipales, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, muestra, como premisa general, que la compra, venta, donación, cesión o gravamen de bienes inmuebles municipales, estará condicionada a la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

En contraste con dicha regla, en un segundo momento, el artículo en examen prevé, a modo de **prohibición absoluta**, la imposibilidad de sujetar a venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales y, por transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de dichos desarrollos.

causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.” (Registro: 193266. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, septiembre de 1999. Página: 710. Tesis. P./J. 92/99. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional).

Seguidamente, en el párrafo tercero, se establece la manera en que deberán conformarse las áreas verdes de donación (espacios jardinados) y la obligación a que se sujeta al fraccionador para tales efectos, así como el destino que el ayuntamiento deberá imprimir a aquéllas (incorporarlas como áreas de uso común de dominio público).

Por último, en relación con los proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano que se pretendan realizar en las áreas de donaciones estatales o municipales, se fija como condición que éstas deberán contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación.

De la iniciativa de reforma que dio lugar al citado artículo, presentada por los diputados Sergio Solís Suárez y Francisco Javier Morelos Borja, integrantes de la Septuagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, se obtiene que la necesidad de su emisión se sustentó a partir de las siguientes motivaciones:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.---De acuerdo a los nuevos ordenes sociales, la participación ciudadana plantea una nueva relación entre el Estado y la sociedad; más libre, democrática, transparente y legítima, en la que se privilegia y promueve la actuación informada y activa de los gobernados en las decisiones que atañen a todos. El papel que tenía el Estado como absoluto, omnipresente y omnipotente deber ser remplazado por un ente con personalidad jurídica que escucha y atiende las decisiones de sus mandantes en quienes reside originariamente el poder que ostenta.--- La información, como recurso básico y necesario que proporciona poder al ciudadano es un derecho fundamental contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tal motivo el Estado debe respetarlo y promoverlo como una herramienta a favor del gobernado.--- En la medida en que el Estado provea de mayores medios de participación ciudadana fortalecerá los valores cívicos, promoviendo su institucionalización.--- En este sentido la tramitología administrativa también debe ser adecuada a los mecanismos de participación a la ciudadanía que son implementados.--- La **planeación urbana** realizada de manera estratégica es un importante factor de bienestar social que generan un sano desarrollo de los ciudadanos **permitiendo proyectar crecimiento organizado y sostenible**. En Michoacán, en especial en nuestra capital, **el crecimiento urbano se ha dado de forma desordenada, sin información suficiente, ni participación de la ciudadanía**, provocando entre otras deficiencias caos vial, falta de espacios de desarrollo comunitario, problemas de agua y suelo, **cada vez con mayores asentamientos irregulares y fraccionadores que no cumplen con las normas urbanísticas**.--- Existen en el mundo, varios ejemplos de éxito de **desarrollo urbano**, el más conocido en América Latina es sin duda el de Brasilia, que desde 1960 es capital de Brasil y sede de los Poderes, la cual fue construida exclusivamente para ese fin; sus edificios, vialidades, áreas de reserva ecológica y espacios comunitarios son parte importante de la estética y funcionalidad urbana que la caracterizan. Evidentemente es mejor proyectar y construir a medida, que enmendar sobre lo existente, de ahí la importancia.--- Se vuelve imperioso desde el Poder Legislativo **podamos plantear propuestas y soluciones urbanas adecuadas que permitan obtener avance en el mejoramiento de la infraestructura**.--- Lo anterior es así, ya que existen en buena parte de las ciudades del Estado de Michoacán, problemas relacionados **con la falta de planeación urbana, los asentamientos irregulares generan desequilibrios sociales e inequidades al momento de proveer servicios públicos**. En palabras del propio Edil Moreliano, Fausto Vallejo, hoy en día existe una sobrepoblación de “100 mil habitantes, provenientes del interior del Estado”.--- Bajo esta perspectiva **las áreas de donación deben estar enfocadas a la planeación y sustentabilidad del desarrollo de las ciudades**, no como botín de grupos de poder a quienes se les otorgan espacios de donación para premiar su actuar, afectando a la sociedad no organizada, económicamente más activa que los grupos de presión mencionados, **a los que excepcionalmente ceden éstas porciones territoriales**.--- Así, esta reforma propone que **las áreas de donación provenientes de donaciones de fraccionadores funcionen como verdaderos espacios de recreación y desarrollo social que benefician a la comunidad, permaneciendo como áreas verdes y no espacios dedicados a edificaciones disfuncionales que solo pretenden la mayor rentabilidad material y económica**.--- **Si bien el motivo fundamental de las donaciones, es dotar al municipio de inmuebles que le permitan proveer de infraestructura urbana, lo cierto es que dichas obras deben cuidar el beneficio colectivo de acuerdo a las**

necesidades de los habitantes del fraccionamiento, quienes en primera instancia son los beneficiados o perjudicados según el destino que se les dé, razón por la cual debe tomarse en cuenta la opinión vecinal para definirlo.--- La proporción de la donación es significativa en relación con las dimensiones totales del terreno e inevitablemente redundante en el costo total que pagan los consumidores finales de vivienda y que no comparte con el desarrollador inmobiliario esta elevación con el costo, ya que es aplicada por disposición legal necesaria para el otorgamiento de permisos. **En este entendido los habitantes del fraccionamiento, son los que pagan por las áreas de donación que recibe el Estado y el Municipio y sería en atención al principio de congruencia que se les tome en cuenta para aprobar el proyecto a realizarse en dichas zonas**” (fojas 179 a 184 del cuaderno principal)

Para dar materialidad a esa intención, a través del decreto en mención también se reformó el 114 del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán, y se derogó el último párrafo del artículo 297 del propio ordenamiento, que disponen:

“Artículo 114.- El Gobernador previa autorización del Congreso del Estado, podrá transferir o enajenar áreas o predios del Estado a los ayuntamientos, entidades de la administración pública estatal o federal u organizaciones sociales y privadas, **que tengan como objetivo la realización de acciones de desarrollo urbano**, siempre y cuando cumplan con los requisitos siguientes:

- I. Que el aprovechamiento de los inmuebles sea compatible con los programas de desarrollo urbano y las disposiciones que regulan el uso o destino del suelo;
- II. Contar con un programa financiero en el que se establezcan los recursos económicos disponibles y su vinculación con las acciones de desarrollo; y,
- III. Se establezca el compromiso de aprovechar los predios en las acciones prioritarias determinadas en los programas correspondientes.

(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

Los bienes inmuebles del Estado adquiridos mediante donación de desarrollos habitacionales, sólo podrán ser transferidos o enajenados a favor de los Ayuntamientos y entidades de la Administración Pública Estatal o Federal, debiendo destinar exclusivamente para los usos indicados para las áreas de donación en la Ley Orgánica Municipal.”

“Artículo 297.- **Las áreas de donación en los Desarrollos o desarrollos en condominio no podrán ser objeto de enajenación, salvo en los casos previstos en este Código.** El cincuenta por ciento deberá destinarse para áreas verdes, parques o plazas públicas, en las cuales el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos y el otro cincuenta por ciento, se destinará para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico áreas deportivas o recreativas e instalaciones de comercio: salud y asistencia públicas.

Las características que deberán **cumplir las áreas de donación para equipamiento urbano** son las siguientes:

- I. Ubicarse dentro del Desarrollo o desarrollo en condominio;
- II. Integrar un solo polígono, cuando la superficie no rebase los 5,000.00 metros cuadrados, y en caso de ser mayor, se determinará por la Dependencia Municipal en función del uso que se le pretenda dar por el Ayuntamiento, para lo cual deberá observar:
 - a. Las disposiciones de los programas de desarrollo urbano de la zona en que se localice;
 - b. Las necesidades de equipamiento urbano de la población que habitará en el Desarrollo, desarrollo en condominio o de la zona en donde se ubique;
 - c. Las determinaciones técnicas del Sistema Normativo de Equipamiento Urbano;
- III. Preferentemente al centro geométrico del Desarrollo o desarrollos en condominio;
- IV. Con un mínimo de dos frentes a vialidades públicas;
- V Las vialidades que las circunden deberán estar totalmente urbanizadas;

VI. Proporción del predio (ancho/largo) de 1:1 a 1:2;

VII. Pendiente máxima del diez por ciento; y,

VIII. La posición en relación a la manzana, deberá ser preferentemente en la cabecera, media manzana o manzana completa, de conformidad a la superficie y el uso que se le pretenda dar por parte del Ayuntamiento.

(DEROGADO ULTIMO PARRAFO, P.O. 24 DE MAYO DE 2011)”

El reconocimiento del contexto del cual emerge el precepto reclamado permite advertir que su contenido alcanza al ámbito normativo del desarrollo urbano a nivel estatal y municipal (principalmente en relación con el destino que debe darse a ciertos bienes inmuebles a cargo del municipio, específicamente de aquellos derivados de la donación de desarrollos habitacionales, así como los actos de aprovechamiento y disposición que sobre éstos pueden) cuya regulación, en términos del artículo 27, tercer párrafo, y 73, fracción XXIX-C,⁷ de la Constitución Federal, se inserta en el sistema constitucional de competencias concurrentes.

Alrededor de esa categorización, el Pleno de este Alto Tribunal ha señalado que la presencia de facultades concurrentes en esa materia supone la intervención de los tres niveles de gobierno, cuya participación o concurrencia se diseña a partir de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Ilustra esa aproximación el contenido de la siguiente tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno, que establece:

ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional. (Registro: 161384. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Agosto de 2011. Página: 886. Tesis: P./J. 15/2011. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional)

⁷ “**Artículo 27.-** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. (...)

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.”

“**Artículo 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.”

Así, a grandes rasgos, de acuerdo a ese esquema de competencias, principalmente en atención a los artículos 7, 8 y 9⁸ de la Ley General de Asentamientos Humanos, se obtiene que en materia de asentamientos

⁸ **“Artículo 7o.-** Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, las siguientes atribuciones:

- I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales;
- II. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país;
- II bis. Promover la implantación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano, para garantizar el desarrollo urbano sostenible;
- III. Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;
- IV. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;
- V. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;
- VI. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;
- VII. Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;
- VIII. Coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos;
- IX. Asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal;
- X. Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población;
- XI. Verificar en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de desarrollo urbano;
- XII. Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado;
- XIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes;
- XIV. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas;
- XV. Promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en materia de desarrollo regional y urbano, y
- XVI. Las demás que le señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas.”

“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;
- IV. Autorizar la fundación de centros de población;
- 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;
- VIII. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población;
- IX. Convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;
- X. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano;
- XI. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local;
- XII. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano, y
- XIII. Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.”

“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;
- VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;
- IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;
- 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.”
- XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios;
- XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

humanos y desarrollo urbano a la Federación le están reservadas, entre otras, amplias atribuciones de coordinación, ejecución, control y asesoría en el plano del desarrollo regional y urbano, con la participación de los gobiernos estatales y municipales.

Por otra parte, a las entidades federativas se le atribuyen facultades legislativas en la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población, así como de formulación, aprobación, ejecución, evaluación y vigilancia del plan estatal en la materia, y de coordinación no sólo con la Federación y otros Estados sino con los diversos Municipios de la entidad para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.

Finalmente, a los municipios se destinan facultades de formulación y administración de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo, así como de su evaluación y vigilancia, con apego a las normas estatales, además de atribuciones para celebrar los convenios y acuerdos que se estimen adecuados para apoyar los objetivos y prioridades de los planes de desarrollo.

Vinculado con la delimitación de ese marco de competencias, en especial referencia al alcance de las facultades municipales en la materia de asentamientos humanos establecidas en el artículo 115, fracción V, constitucional, en relación con las concedidas a las entidades federativas, este Tribunal Pleno ha entendido que a pesar de que a través de dicho precepto el constituyente procuró otorgar una mayor participación al municipio en ese ámbito, lo cierto es que con ello no pretendió el establecimiento de una competencia exclusiva y excluyente de los otros dos niveles de gobierno.

Por eso se ha estimado, en esencia, que las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano por parte del municipio deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidas en las leyes federales y estatales en la materia.

Muestra tal posición lo asentado en los criterios jurisprudenciales que se citan enseguida:

FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES. Tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población. Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país. En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, también lo es que los Programas de Desarrollo Urbano Municipal deben ser congruentes con los de Ordenamiento Ecológico Federales y Locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno. (Registro No. 160856. Décima Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011. Página: 288. Tesis: P./J. 38/2011 (9a.). Jurisprudencia Materia(s): Constitucional)

XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local;

XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y

XV. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos.

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ANALIZADO EN EL CONTEXTO DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONCURRENTES EN ESA MATERIA, ES CONSTITUCIONAL. El cumplimiento del requisito de congruencia establecido en el indicado precepto, previamente a la publicación del programa correspondiente y a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deriva de las obligaciones contenidas en las diversas fracciones del artículo 51 de la Ley citada, **de donde se advierte la necesidad de congruencia y no contravención de los planes y programas municipales respecto a lo determinado en los estatales y federales en la materia.** Esta situación, **analizada en el contexto de las facultades concurrentes a las que se refieren los distintos incisos de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** permite concluir que las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo constitucional señalado, **deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno,** sin que lo anterior lleve a considerar que el Municipio queda a merced de las decisiones del Estado cuando pueden ser potencialmente arbitrarias al no contar con un control de la actuación del órgano que debe realizarlas, como es la Secretaría de Desarrollo Sustentable perteneciente al Gobierno del Estado, pues la no arbitrariedad de las decisiones debe tener su límite y control en el propio dictamen de congruencia que emita la Secretaría una vez que analice y verifique que los planes y programas municipales guardan congruencia entre los distintos niveles de planeación, dictamen que en todos los casos debe contener los motivos y las razones por las cuales el gobierno local decida sobre la congruencia o la falta de ella de los planes y programas municipales, justificando clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes en caso de detectar incongruencias. De este modo, siempre que el dictamen de congruencia reúna los requisitos aludidos, como requisito previo para la publicación e inscripción en el registro público, no podrá entenderse como arbitrario, de ahí que el artículo 52 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, analizado en el contexto de las facultades constitucionales concurrentes en la materia de asentamientos humanos, es constitucional. (Registro No. 161385. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Agosto de 2011. Página: 885. Tesis: P./J. 18/2011. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional)

Más allá de abundar en los criterios que a partir del sistema de concurrencias en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano ha adoptado este Alto Tribunal, los ejemplos interpretativos descritos sirven para entender, desde ahora, que si la esencia que en esta parte define el reclamo del actor se construye a evidenciar el quebrantamiento del principio de autonomía municipal en virtud del **exceso legislativo** en que a su entender incurrió el Congreso Local en el diseño del precepto impugnado, el que, como ya se dijo, incide en el sistema de competencias concurrentes, es claro que, por ende, la respuesta a ese planteamiento debe atravesar indefectiblemente por el estudio de las facultades de aquél dentro de ese esquema; en contraste último con las atribuciones reservadas al municipio por virtud del artículo 115, fracción V, constitucional.

En orden a la fijación de ese parámetro analítico, en términos del artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno estima substancialmente ***fundado*** el motivo de invalidez que hace valer el actor, por las razones que se exponen a continuación.

El precepto combatido, cuyo contenido conviene traer de nueva cuenta, establece:

Artículo 136. La compra, venta, donación, cesión o gravamen de bienes inmuebles municipales, requerirá de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

(REFORMADO [ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

No podrán ser sujetos de venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por:

I. Donación de desarrollos habitacionales; y,

II. Transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales.

(REFORMADO [ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

Las áreas verdes de donación, deberán ser espacios jardinados, el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos. El Ayuntamiento deberá incorporarlas como áreas de uso común de dominio público.

(REFORMADO [ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

Los proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano que se pretendan realizar en áreas de donaciones estatales o municipales, deberán contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación.

De tal precepto, en coincidencia con la lectura de la causa de anulación que se intenta demostrar, es posible advertir, por principio de cuentas, que la parte actora únicamente se inconforma con lo regulado en su segundo párrafo, que corresponde a la porción normativa vinculada con la prohibición para la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación de ciertos bienes inmuebles municipales.

Sobre esa base, la pregunta que exige plantear la solución del caso se reduce a saber si el diseño de la prohibición identificada por el actor representa o se traduce en un exceso legislativo por parte del Congreso Local en el ejercicio de las facultades concurrentes relativas a la materia de desarrollo urbano, que trascienda de modo negativo al ámbito de las atribuciones del municipio en esa materia y de su autonomía.

Con la intención de adelantar en la obtención de la respuesta a la incógnita entorno a la que gira, conviene acudir con mayor detalle a la Ley General de Asentamientos Humanos, la que como brevemente se señalaba en párrafos precedentes tiene por objeto establecer la concurrencia entre los tres niveles de gobierno en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de población, así como definir los principios para determinar las reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población.⁹

De acuerdo a dicho ordenamiento, el desarrollo urbano (*que se define como el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población*) tenderá a mejorar el nivel y calidad de la población urbana y rural, a través de diversas acciones, entre las que destacan la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación, así como la dotación suficiente de infraestructura de equipamiento y servicios urbanos, y el ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria.¹⁰

Para la satisfacción de esa finalidad, el propio cuerpo normativo, como también se apuntaba, reserva a las entidades federativas, como uno de los niveles que participan en la materia, un ámbito de competencia concreto, cuyo componente principal, para el caso que nos ocupa, se traduce en la facultad para legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano, así como para formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano.¹¹

⁹ **Ley General de Asentamientos Humanos**

“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.”

“Artículo 6o.- Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

¹⁰ **“Artículo 2o.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)

VIII. Desarrollo urbano: el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;”

“Artículo 3o.- El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante: (...)

X. La creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación;

XI. La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;

(...)

XV. El ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población;”

¹¹ **“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;”

En relación con ello, la Ley General en comento dispone que para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.¹²

En ese sentido, se dispone que será la **legislación estatal de desarrollo urbano** la que señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como de su ejecución, para lo cual establecerá disposiciones relacionadas, entre otras, con: **a) la asignación de usos y destinos compatibles; b) la adquisición, asignación o destino de inmuebles por parte del sector público; c) la construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento de los centros de población; d) la proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, los servicios urbanos y las actividades productivas; e) la dotación de servicios, equipamiento o infraestructura urbana, en áreas carentes de ellas; y f) las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento.**¹³

En sujeción a ese marco normativo, el Congreso del Estado de Michoacán expidió el Código de Desarrollo Urbano de la Entidad, por el que se materializa la regulación de diversos aspectos de las atribuciones ahí reconocidas, destacando, en el caso, el establecimiento de disposiciones relacionadas con el manejo y control de los bienes inmuebles para efectos de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, conforme a los principios de los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal.

Ejemplo de ello, para efectos de nuestro estudio, lo representa lo dispuesto en sus artículos 1o., fracciones I, II y III, 114, 143, 145, 274, fracciones III, IV, XIX, XX, XXI, XXIII, 297, 329, 362 y 364 que establecen:

“Artículo 1.- Las disposiciones de este Código son de orden público, observancia general e interés social y tienen por objeto:

I. Regular, ordenar y controlar la administración urbana en el Estado, conforme a los principios de los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

*II. **Establecer las normas** y fijar las competencias, atribuciones, concurrencia y responsabilidades del Estado y de los ayuntamientos **en materia de desarrollo urbano para la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación**, conservación, mejoramiento, ordenación y crecimiento de los centros de población, así como de la constitución de las reservas territoriales;*

*III. **Definir los principios** conforme a los cuales el Estado y los ayuntamientos ejercerán sus atribuciones para planear y regular la zonificación, las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios;”*

¹² **Artículo 27.** Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

¹³ **Artículo 32.- La legislación estatal de desarrollo urbano** señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y **establecerá las disposiciones** para:

I. La asignación de usos y destinos compatibles;

II. La formulación, aprobación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano;

III. La celebración de convenios y acuerdos de coordinación con las dependencias y entidades públicas y de concertación de acciones con los sectores social y privado;

IV. La adquisición, asignación o destino de inmuebles por parte del sector público;

V. La construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento de los centros de población;

VI. La regularización de la tenencia de la tierra urbana y de las construcciones, y

VII. Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento.”

Artículo 33.- Para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, **la legislación estatal de desarrollo urbano** establecerá las disposiciones para:

I. La protección ecológica de los centros de población;

II. La proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, los servicios urbanos y las actividades productivas;

III. La preservación del patrimonio cultural y de la imagen urbana de los centros de población;

IV. El reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales;

V. La dotación de servicios, equipamiento o infraestructura urbana, en áreas carentes de ellas;

VI. La prevención, control y atención de riegos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población;

VII. La acción integrada del sector público que articule la regularización de la tenencia de tierra urbana con la dotación de servicios y satisfactores básicos que tiendan a integrar a la comunidad;

VIII. La celebración de convenios entre autoridades y propietarios o la expropiación de sus predios por causa de utilidad pública, y (sic)

IX.- La construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos para garantizar la seguridad, libre tránsito y accesibilidad requeridas por las personas con discapacidad, estableciendo los procedimientos de consulta a los discapacitados sobre las características técnicas de los proyectos.

X.- Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación y mejoramiento.”

“Artículo 114.- El Gobernador previa autorización del Congreso del Estado, **podrá transferir o enajenar áreas o predios del Estado a los ayuntamientos**, entidades de la administración pública estatal o federal u organizaciones sociales y privadas, **que tengan como objetivo la realización de acciones de desarrollo urbano**, siempre y cuando cumplan con los requisitos siguientes:

I. **Que el aprovechamiento de los inmuebles sea compatible con los programas de desarrollo urbano** y las disposiciones que regulan el uso o destino del suelo;

II. Contar con un programa financiero en el que se establezcan los recursos económicos disponibles y su vinculación con las acciones de desarrollo; y,

III. Se establezca el compromiso de **aprovechar los predios en las acciones prioritarias determinadas en los programas correspondientes**.

(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], P.O. 24 DE MAYO DE 2011)

Los bienes inmuebles del Estado adquiridos mediante donación de desarrollos habitacionales, **sólo podrán ser transferidos o enajenados a favor de los Ayuntamientos y entidades de la Administración Pública Estatal o Federal, debiendo destinar exclusivamente para los usos indicados para las áreas de donación en la Ley Orgánica Municipal.**”

“Artículo 143.- A los ayuntamientos corresponde formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población en su territorio, a través de los programas de desarrollo urbano o de zonas conurbadas, los que deberán expresar **las razones de beneficio social** que motiven la determinación de reservas, usos y destinos de áreas y predios.”

“Artículo 145.- La asignación de destinos en los programas de desarrollo urbano, contendrá la delimitación precisa de las zonas o predios de que se trate y la descripción del fin o aprovechamiento público a que éstos prevean dedicarse.

La asignación de destinos **determinará la utilidad pública y la procedencia de las acciones que conlleven a la adquisición por parte del Ayuntamiento o del Estado de los predios y fincas**, para proveer a la comunidad de los fines públicos establecidos en los mismos.

Las declaratorias de destinos se notificarán personalmente y por escrito a los propietarios, poseedores, sucesores o causahabientes afectados, cuando se conozca su domicilio, conforme los registros catastrales de la propiedad inmobiliaria. En caso contrario, se les notificará por edictos que se publicarán por tres veces consecutivas en el Periódico Oficial y en los mismos términos en un periódico de circulación local. La notificación así hecha, surtirá efectos quince días después de su última publicación.

De no haber comparecencia de los interesados o una vez atendida esta, se hará una publicación de la declaratoria de destino en el Periódico Oficial e inscritas en el Registro Público de la Propiedad Raíz en el Estado y el Registro Agrario Nacional.”

“Artículo 274.- Para los efectos de este libro se entenderá por: (...)

III. **Área de Donación:** La superficie de terreno que el fraccionador transmite a título gratuito al Ayuntamiento, destinada para el equipamiento urbano del predio o zona donde se ubique;

IV. Área Verde: Superficie de terreno de uso público o privado dentro del área urbana o en su periferia, provista de vegetación, jardines, arboledas y edificaciones menores complementarias;

(...)

XIX. **Desarrollos:** A los **fraccionamientos habitacionales** urbanos y suburbanos, comerciales, cementerios e industriales, así como los conjuntos habitacionales que se autoricen en el Estado;

XX. **Desarrollo en Condominio:** **Es la modalidad de la propiedad en los desarrollos, habitacional**, comercial, industrial, comercial, construido en los términos de la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio del Estado de Michoacán de Ocampo;

XXI. **Destinos:** **Los fines públicos** a que se dedica o está previsto dedicar áreas o predios de un centro de población, de conformidad con un programa de desarrollo urbano y las resoluciones tomadas con apoyo en él;

(...)

XXIII. **Equipamiento Urbano:** El conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario, utilizado para prestar a la población los servicios públicos y urbanos. Considerando su cobertura se clasifican en vecinal, barrial, distrital y regional;”

“Artículo 297.- Las áreas de donación en los Desarrollos o desarrollos en condominio no podrán ser objeto de enajenación, salvo en los casos previstos en este Código. El cincuenta por ciento deberá destinarse para áreas verdes, parques o plazas públicas, en las cuales el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos y el otro cincuenta por ciento, se destinará para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico áreas deportivas o recreativas e instalaciones de comercio: salud y asistencia públicas.

Las características que deberán cumplir las áreas de donación para equipamiento urbano son las siguientes:

I. Ubicarse dentro del Desarrollo o desarrollo en condominio;

II. Integrar un solo polígono, cuando la superficie no rebase los 5,000.00 metros cuadrados, y en caso de ser mayor, se determinará por la Dependencia Municipal en función del uso que se le pretenda dar por el Ayuntamiento, para lo cual deberá observar:

a. Las disposiciones de los programas de desarrollo urbano de la zona en que se localice;

b. Las necesidades de equipamiento urbano de la población que habitará en el Desarrollo, desarrollo en condominio o de la zona en donde se ubique;

c. Las determinaciones técnicas del Sistema Normativo de Equipamiento Urbano;

III. Preferentemente al centro geométrico del Desarrollo o desarrollos en condominio;

IV. Con un mínimo de dos frentes a vialidades públicas;

V Las vialidades que las circunden deberán estar totalmente urbanizadas;

VI. Proporción del predio (ancho/largo) de 1:1 a 1:2;

VII. Pendiente máxima del diez por ciento; y,

VIII. La posición en relación a la manzana, deberá ser preferentemente en la cabecera, media manzana o manzana completa, de conformidad a la superficie y el uso que se le pretenda dar por parte del Ayuntamiento.

(DEROGADO ULTIMO PARRAFO, P.O. 24 DE MAYO DE 2011)”

“Artículo 329.- Las personas físicas o morales que obtengan de la autoridad la autorización definitiva para el establecimiento de un Desarrollo o desarrollo en condominio de los tipos que se señalan en este Código, tendrán la obligación de donar en los términos del artículo 297 de este Código:

I. En los fraccionamientos Habitacionales Urbanos. Las superficies que se destinen a vías públicas, el tres por ciento de la superficie total de Desarrollo para el Gobierno del Estado y el diez por ciento de la superficie neta para el Ayuntamiento, para establecer única y exclusivamente obras o instalaciones para equipamiento urbano y un tres por ciento del (sic) la superficie total a desarrollar como área verde;

II. En los conjuntos Habitacionales Urbanos. Las superficies que se destinen a vías públicas y el diecisiete por ciento de la superficie neta del desarrollo, para establecer única y exclusivamente obras o instalaciones para equipamiento urbano;

II. (sic) Habitacionales suburbanos. Las superficies que se destinen a vías públicas y el diez por ciento de la superficie total del fraccionamiento; para establecer única y exclusivamente obras o instalaciones para equipamiento urbano;

III. (sic) Comerciales e industriales: Las superficies destinadas a vías públicas y el cinco por ciento del (sic) la superficie total del terreno a fraccionar; y,

b. En los casos que se constituyan en condominio, se donará el cinco por ciento de la superficie neta; y,

IV. (sic) Cementerios. Las superficies destinadas a vías públicas y el diez por ciento de la superficie total del terreno a fraccionar o lo que estipule el contrato de concesión correspondiente.

Las superficies de donación se entregarán debidamente urbanizadas y mediante escritura pública, salvo las superficies destinadas a vías públicas, que costeará el fraccionador, con excepción de los Desarrollos Habitacionales Urbanos tipo popular, cuya sola inscripción de la autorización definitiva del Desarrollo, hará las veces de título de propiedad.”

“**ARTÍCULO 362.-** Las normas básicas para los desarrollos en condominio, serán las siguientes:

I. Tratándose de condominios verticales habitacionales, el promovente **deberá donar a favor del Ayuntamiento una superficie de terreno debidamente urbanizada**, equivalente a 10 metros cuadrados por cada departamento o vivienda;

II. Tratándose de condominios horizontales habitacionales, **el promovente deberá donar a favor del Ayuntamiento** el once por ciento del área total del terreno;

III. Tratándose de condominios horizontales o verticales tipo comerciales o industriales, **el promovente deberá donar a favor del Ayuntamiento**, el cinco por ciento de la superficie total del predio;

IV. Tratándose de condominios mixtos habitacionales, comerciales e industriales, **el promovente deberá donar al Ayuntamiento en la proporción que corresponda a cada uso del suelo el porcentaje de superficie**, conforme a lo dispuesto en las fracciones anteriores; y,

V. En los Conjuntos habitacionales tipo interés social bajo el régimen de propiedad en condominio, se permitirá el frente del lote mínimo de 4.50 metros.”

“**Artículo 364.-** Las áreas destinadas para **equipamiento urbano** en los desarrollos en condominio, **no podrán ser (sic) objeto de enajenación**. El cincuenta por ciento; se destinará para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico, áreas deportivas y recreativas e instalaciones de comercio, salud y asistencia públicas. El otro cincuenta por ciento deberá destinarse para áreas verdes, parques o plazas, en las cuales el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos, según la propuesta que presente y autorice la Dependencia Municipal. Adicionalmente deberán estar jardinadas y arboladas de conformidad con lo establecido en la autorización de impacto ambiental presentada para la autorización del Visto Bueno de vialidad y lotificación.

Estas áreas **deberán ubicarse** en los límites del desarrollo en condominio, de tal forma que se pueda acceder a ella tanto por la vía pública como por el condominio.”

Las disposiciones transcritas, vistas en su conjunto, son reveladoras de que sobre la disposición de ciertos bienes inmuebles permanece latente un principio de utilidad pública, un fin de bienestar social; de ahí que su aprovechamiento y afectación por parte de las autoridades competentes se determine o limite en función de la necesaria consecución de ese objetivo.

Así, entre otros supuestos, el ordenamiento urbano que se analiza establece que la transferencia o enajenación de bienes inmuebles por parte del Estado a los ayuntamientos, **se condiciona a que su aprovechamiento tenga como finalidad la realización de acciones de desarrollo urbano, en beneficio de la sociedad**.

Igualmente, que por lo que hace a las aéreas de donación de desarrollos habitacionales, a que se obliga transmitir el fraccionador al gobierno del estado y al ayuntamiento, **éstas, en una proporción preestablecida, deberán estar destinadas única y exclusivamente al equipamiento urbano (que se define como el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario, utilizado para prestar a la población los servicios públicos y urbanos)**. Incluso se preconfiguran las características que deberán cumplir esas áreas (por cuanto a su ubicación, orientación, integración, proporción del predio etc.).

Respecto de esas áreas de donación, también se fijan otros porcentajes y el destino que deberá dárseles (aéreas verdes, parques, plazas, construcción de equipamiento educativo a nivel básico, aéreas deportivas o recreativas, entre otras), todo ello, se insiste, sobre la motivación del bienestar social.

Dejando atrás el desglose del espectro normativo apuntado, lo reseñado hasta este punto pone de manifiesto que el Congreso del Estado de Michoacán, en uso de las atribuciones conferidas en el ámbito de las competencias concurrentes en materia de desarrollo urbano, con objeto de imprimir efectividad a los principios de los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, primordialmente con miras a la satisfacción del bien social, **se encuentra en aptitud de establecer limitaciones o modalidades a la disposición de los bienes inmuebles** del estado y los municipios, incluyendo aquellos adquiridos por transferencia o donación de desarrollos; lo que, además, coincide con la facultad concedida en el artículo 44, fracción VIII, de la Constitución Local.¹⁴

¹⁴ **Artículo 44.-** Son facultades del Congreso:

(...)

VIII.- Dictar normas para la administración, conservación y enajenación de los bienes del Estado”

Pues bien, es a partir de la obtención de esa premisa desde donde se aprecia la eficacia de la invalidez alegada, porque el contenido de la **prohibición** que estatuye el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán que se reclama, para la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales; y, transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales, **resulta frontalmente ajeno al referido ámbito de facultades del Congreso Local**, que incide negativamente en el esquema de competencias que se reconoce al Municipio actor, de acuerdo al artículo 115, fracción V, constitucional y, en última instancia, en su autonomía.

Cierto, en la especie, la causa que actualiza dicha transgresión deriva de la circunstancia de que los extremos de su integración o diseño (imposibilidad absoluta), lejos de coincidir con la esfera de competencia estatal en el **establecimiento de modalidades** para la disposición de ese tipo de bienes, con miras a garantizar un fin de utilidad pública, involucra un exceso en el ejercicio de ésta, en tanto que en automático se excluye cualquier posibilidad para la realización de los actos relacionados con su enajenación, permuta, donación, cesión o comodato, lo que resulta incompatible con el esquema de competencias concurrentes que en ese ámbito también se conceden al municipio, así como con el principio de autonomía municipal.

Lo anterior si se toma en cuenta que, como se señalaba en otra parte de este estudio, el municipio también participa de la concurrencia en esta materia, al tenor de lo dispuesto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, que establece:

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: (...)

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 congruencia con la delimitación del marco constitucional, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Constitución del Estado de Michoacán y el Código de Desarrollo Urbano de esa Entidad prevén la participación del municipio en la materia de desarrollo urbano a partir de diversas disposiciones, entre las que conviene identificar las siguientes:

Ley General de Asentamientos Humanos

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

l. 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;

VIII. **Prestar los servicios públicos municipales**, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;

IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;

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.

XI. **Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana**, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios;

XII. Participar en la creación **y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano**, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local;

XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y

XV. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.”

Constitución del Estado de Michoacán

“**Artículo 123.-** Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

(...)

VI.- Formular, aprobar, administrar y difundir la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal

(...)

VIII.- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando el Gobierno del Estado elabore proyectos de desarrollo regional deberá asegurar la participación de los municipios;

IX.- 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;

(...)”

Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán

“Artículo 14.- Los ayuntamientos tendrán las atribuciones siguientes:

I. Formular o actualizar, aprobar, publicar, ejecutar, controlar y evaluar los programas de desarrollo urbano de ámbito municipal, coordinándose con la Secretaría para efectos de la congruencia con el Programa Estatal y sus derivados;

II. Definir y **administrar la zonificación urbana, que se derive de la planeación del desarrollo urbano y controlar los usos, reservas y destinos de áreas y predios en su jurisdicción;**

III. **Financiar o gestionar recursos económicos para la formulación o actualización de los programas de desarrollo urbano** y demás instrumentos técnico jurídicos de administración urbana, así como la realización de acciones, obras y servicios de desarrollo urbano;

IV. Proponer la fundación de centros de población, solicitando su inclusión en el Programa Estatal;

V. **Promover la participación social** en la formulación o actualización, ejecución, evaluación y revisión de los programas de desarrollo urbano;

VI. Promover la constitución de asociaciones para la conservación y mejoramiento del patrimonio cultural;

VII. Promover y coordinar las acciones de regularización de los asentamientos humanos irregulares y, en su caso, establecer coordinación con la Secretaría y las dependencias federales competentes, según corresponda;

VIII. Realizar los procedimientos administrativos que procedan, en contra de quienes promuevan o ejecuten acciones u obras en contravención a lo dispuesto en este Código y los programas de desarrollo urbano;

IX. **Adquirir y administrar reservas territoriales** por sí o en coordinación con la Secretaría o el Instituto;

X. Ejercer el derecho de preferencia en lo relativo a predios comprendidos en las áreas de reservas para crecimiento urbano contenidas en los programas de desarrollo urbano, cuando vayan a ser enajenados a título oneroso;

XI. Asegurar la protección, conservación y manejo de las áreas verdes y las zonas de conservación y protección ecológica ubicadas en el municipio;

XII. **Promover y ejecutar obras para que los habitantes del municipio cuenten con vivienda digna, equipamiento, infraestructura y servicios adecuados;**

XIII. Otorgar las facilidades administrativas que estén a su alcance a las acciones de vivienda de interés social y popular;

XIV. Solicitar a la Secretaría el apoyo y asesoría que requiera para cumplir con los fines de este Código;

XV. Conceder o negar las licencias, permisos o autorizaciones de las acciones urbanas o de los de los (sic) Desarrollos y desarrollos en condominio;

XVI. Verificar que los fraccionadores hayan cubierto los impuestos, aprovechamientos, derechos o contribuciones fiscales municipales que les correspondan; haber realizado las donaciones respectivas; así como constituido las garantías que les señala este Código u otros ordenamientos legales aplicables;

XVII. Llevar el inventario de las colonias, fraccionamientos, conjuntos habitacionales, desarrollos en condominio, barrios, comunidades y ejidos;

XVIII. **Determinar el uso del suelo de las áreas de donación de los Desarrollos y desarrollos en condominio, en congruencia con este Código, los programas de desarrollo urbano y el Sistema Normativo de Equipamiento Urbano Estatal;**

XIX. Municipalizar los Desarrollos, y en su caso, desarrollos en condominio cuando se hayan cubierto los requisitos previstos en este Código;

XX. Promover o ejecutar Fraccionamientos Urbanos Habitacionales de tipo popular;

XXI. Expedir los reglamentos de operación urbana, zonificación y usos del suelo y de construcciones;

XXII. Tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera, podrán convenir con el Gobierno del Estado, que éste asuma de manera total o parcial, por un periodo que en ningún caso debe exceder su gestión constitucional, las funciones técnicas que le correspondan en la aplicación de este Código;

XXIII. Celebrar con la Federación, el Estado, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstas en los programas municipal de desarrollo urbano, de centro de población y los demás que de éstos deriven;

XXIV. Verificar, evaluar y en su caso, autorizar los programas de inversión pública que el Ayuntamiento ejecute por sí o en coordinación con los gobiernos Federal, Estatal o particulares, para que los mismos sean congruentes con las obras, acciones y servicios contenidas en los programas de desarrollo urbano y demás normatividad aplicable;

XXV. Coordinar las políticas y prácticas catastrales con los programas municipales de desarrollo urbano;

XXVI. Evaluar técnica y jurídicamente en coordinación con la Secretaría, la vigencia de los programas de desarrollo urbano de ámbito municipal al inicio de su gestión gubernamental;

XXVII. Elaborar el atlas de riesgos del Municipio, mismo que deberá actualizarse periódicamente;

XXVIII. Promover entre los propietarios de tierras o predios la apertura al desarrollo de nuevas áreas, previstas en los programas de desarrollo urbano, mediante el mecanismo de repartición de cargas y beneficios por la dotación de infraestructura, vialidad y servicios requeridos;

XXIX. Llevar a cabo acciones para el acondicionamiento de accesos y servicios para las personas con discapacidad;

XXX. Determinar y tramitar las infracciones y sanciones, adoptar y ejecutar las medidas de seguridad en el ámbito de su competencia en los términos del presente Código y demás leyes y reglamentos aplicables;

XXXI. Resolver sobre los recursos administrativos que conforme a su competencia les sean planteados; y,

XXXII. Las demás que les señalen este Código y otras disposiciones jurídicas aplicables.”

Del contenido de los dispositivos transcritos se aprecia que en el ámbito del desarrollo urbano se reconoce al municipio el ejercicio de facultades relacionadas con: **administración** de planes de desarrollo; **autorización, control y vigilancia** en la utilización del suelo; promoción y **realización de acciones** e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; administración de reservas territoriales; **gestión de recursos económicos** para la formulación o actualización de los programas de desarrollo urbano; **promoción y ejecución de obras** para que los habitantes del municipio cuenten con vivienda digna, equipamiento, infraestructura y servicios adecuados, y, sobre todo, con la **prestación de servicios públicos**, entre otras tantas.

Frente al conocimiento de dichas facultades queda claro que la prevalencia o sostenimiento de la **prohibición absoluta** en la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación relacionado con los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, **impedirá de suyo la realización de aquéllas**, en tanto esos actos, desde uno de sus ángulos, se vinculan o posibilitan el desarrollo de tales atribuciones.

Dicho de otro modo, si parte de las facultades reservadas al municipio trascienden al plano general de la administración del desarrollo urbano en el ámbito de su jurisdicción, con intención de favorecer el mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población, para lo cual se identifican diversas acciones y supuestos, incluyendo la prestación de servicios, es inconcuso que su ejecución, en ciertos casos, dependerá de la realización de actos relacionados con la venta, permuta, donación, cesión, comodato de los bienes inmuebles de referencia, **sin desconocer el fin concreto de bienestar social que éstos traen aparejado**.

Piénsese, por ejemplo, en la prestación de un servicio público determinado, cuya ejecución exija indispensablemente la afectación de un bien inmueble de esas características, que requiere ser cedido a un particular. Pues bien, en el caso hipotético, bajo la prohibición ya señalada, el municipio estaría impedido para prestar el servicio, en tanto carecería de un margen de actuación en ese sentido.

Por ende, como se afirmaba en líneas precedentes, si el multicitado modelo de prohibición establecido en el precepto impugnado hace nugatoria, en automático, la participación del municipio en ese esquema de competencias y materia, es claro que se configura la violación que se invoca por la actora.

En este aspecto es importante subrayar que si bien el actuar por parte del municipio en esa materia no es exclusivo, sino que tiene que adecuarse a los planes y programas del estado, también lo es que ello no puede llevar al extremo contrario de considerar que el municipio debe quedar a merced de las decisiones del Estado, en tanto a aquél **debe respetarse un espacio de autonomía efectiva**. Así lo consideró este Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia que establece:

ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA. *Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, **debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor**.* (Registro No. 161383. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Agosto de 2011. Página: 887. Tesis: P./J. 17/2011. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional)

En adición a lo aseverado con antelación, otra de las razones que confirman la invalidez de la prohibición cuestionada radica en la circunstancia de que bajo su operancia se generaría incertidumbre en el marco normativo municipal, pues alrededor de aspectos similares la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, que contiene el precepto reclamado, prevé disposiciones que parecen distanciarse del contenido de aquél, lo cual puede verse claramente con lo dispuesto en los siguientes artículos:

“Artículo 124. Los bienes de dominio público municipal son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos mientras no varíe su situación jurídica, a acciones reivindicatorias o de posesión definitiva o provisional sin embargo, los particulares y las instituciones de derecho público podrán adquirir sobre éstos, sin que se constituyan derechos reales, **su uso, aprovechamiento y explotación mediante el otorgamiento de las concesiones respectivas**.

Para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al período constitucional del ayuntamiento, se requerirá el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento.

Las concesiones sobre esta clase de bienes, se otorgarán, extinguirán y revocarán en la forma y términos que determine esta Ley.”

“Artículo 126. Los bienes de dominio público de los municipios, podrán ser desincorporados, mediante acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, **cuando por algún motivo dejen de ser útiles para fines de servicio público o sean solicitados para realizar un proyecto de beneficio social**.

A la solicitud que para estos efectos realicen los Ayuntamientos, deberá acompañarse:

I. Un dictamen técnico que justifique la desincorporación;

II. Tratándose de inmuebles, un plano de localización de los mismos, en el que se señale la superficie total del inmueble y sus medidas y colindancias; y,

III. La especificación del aprovechamiento que se pretenda dar al bien. Tratándose de inmuebles, dicho aprovechamiento deberá ser compatible con las correspondientes declaratorias de previsiones, reservas, usos y destinos que señalen los planes y programas de desarrollo urbano municipales.

Quando la desincorporación tenga como finalidad la enajenación o el gravamen de los bienes a que se refiere este precepto, cumpliéndose con los requisitos que señala el artículo 130 de esta Ley, podrán presentarse las solicitudes en forma simultánea.”

Además, la prohibición absoluta a que se ha venido haciendo referencia provoca al mismo tiempo una violación a la autonomía municipal en ese ámbito, lo que rompe con la intención del legislador en la reforma del artículo 115 constitucional, que ha sido explicada por este Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, según lo muestra el contenido del siguiente criterio, aplicable por analogía, que establece:

BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). *El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional. (Registro No. 183605. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, Agosto de 2003. Página: 1251. Tesis: P./J. 36/2003. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional)*

En consecuencia, en tanto el contenido de la prohibición que estatuye el artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán que se reclama (*para la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales; y, transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales*) constituye un exceso legislativo por parte del Congreso Local, que incide negativamente en el esquema de competencias que se reconocen al Municipio actor, de acuerdo al artículo 115, fracción V, constitucional y, en última instancia, en su autonomía, es claro que debe declararse su invalidez.

Frente a esa conclusión se hace innecesario el estudio de los restantes motivos de invalidez, en tanto ello no variaría en nada la decisión aquí alcanzada, siendo aplicable el siguiente jurisprudencial:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. *Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto. (Registro No. 193258. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Septiembre de 1999. Página: 705. Tesis: P./J. 100/99. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional)*

SÉPTIMO. Efectos de la declaratoria de invalidez. Los efectos de este fallo se determinarán conforme a lo establecido en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, que disponen que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe fijar con precisión los alcances y efectos de la sentencia, los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y que surtirán sus efectos “a partir de la fecha que determine la Suprema Corte” ya que estas no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal.

De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la **invalidez** del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, en lo que hace a su segundo párrafo, que corresponde a la porción normativa vinculada con la prohibición para la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación de ciertos bienes inmuebles municipales, para quedar como sigue:

Artículo 136. *La compra, venta, donación, cesión o gravamen de bienes inmuebles municipales, requerirá de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.*

Las áreas verdes de donación, deberán ser espacios jardinados, el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos. El Ayuntamiento deberá incorporarlas como áreas de uso común de dominio público.

Los proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano que se pretendan realizar en áreas de donaciones estatales o municipales, deberán contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación.”

Asimismo, con fundamento en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos¹⁵, la declaración de invalidez surtirá efectos sólo entre las partes y una vez que se notifique la presente ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Michoacán que figuraron como demandado.

Lo anterior encuentra apoyo, además, en la siguiente jurisprudencia:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. *De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal. (Registro: 194295. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Abril de 1999. Página: 281. Tesis: P./J. 9/99. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional)*

Similares consideraciones sostuvo este Alto Tribunal en la controversia constitucional 67/2011.

¹⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

[...]

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. [...]."

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, en la porción normativa señalada en la parte considerativa de este fallo.

TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el pronunciamiento de procedencia contenido en el punto resolutivo Primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Franco González Salas, Valls Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho para formular voto particular.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza dejó a salvo el derecho de los señores Ministros para formular los votos que estimen pertinentes y declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

El Ministro Presidente, **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Luis María Aguilar Morales.**- 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 treinta y ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del veintiuno de febrero de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 75/2011, promovida por el Municipio de Uruapan, Estado de Michoacán. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a siete de mayo de dos mil trece.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 75/2011.

En la controversia constitucional 75/2011, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del veintiuno de febrero de dos mil trece, por mayoría de ocho votos resolvió declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

Dicho precepto señala:

“Artículo 136. La compra, venta, donación, cesión o gravamen de bienes inmuebles municipales, requerirá de la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento.

No podrán ser sujetos de venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por:

I. Donación de desarrollos habitacionales; y,

II. Transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales.

Las áreas verdes de donación, deberán ser espacios jardinados, el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos. El Ayuntamiento deberá incorporarlas como áreas de uso común de dominio público.

Los proyectos de construcción de obras de equipamiento urbano que se pretendan realizar en áreas de donaciones estatales o municipales, deberán contar con la aprobación mayoritaria de los vecinos del desarrollo que generó el área de donación.”

Esta decisión se tomó porque la mayoría de las señoras y señores Ministros estimaron que resultaba fundado el concepto de invalidez que hizo valer el actor en contra de la porción normativa del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, referente a la prohibición para la venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación de los bienes inmuebles municipales adquiridos por la donación de desarrollos habitacionales y la transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales, por considerar que el poder legislativo de ese Estado había excedido sus facultades legislativas al quebrantar el principio de autonomía municipal consagrado en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta controversia constitucional se consideró que la transgresión al artículo 115 constitucional derivó de la circunstancia de que los extremos de la integración o diseño de la porción normativa impugnada son absolutos al existir una obligación del municipio a no realizar ciertos actos jurídicos, pues lejos de coincidir con la esfera de competencia estatal en el establecimiento de modalidades para la disposición de este tipo de bienes, con miras a garantizar un fin de utilidad pública, involucra un exceso en el ejercicio de ésta, en tanto que en automático se excluye cualquier posibilidad para la realización de los actos relacionados con su enajenación, permuta, donación, cesión o comodato, lo que resulta incompatible por un lado, con el esquema de competencias concurrentes que en ese ámbito también se conceden al municipio y por otro, con el principio de libre administración municipal.

Disiento de las razones que llevaron a declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, en virtud de que mi postura en este tipo de asuntos relacionados con la libre administración del patrimonio municipal siempre ha sido la de no tomar criterios absolutos o rígidos al momento de resolver, ya que se deben estudiar las características particulares de cada limitante que se le impone al municipio en su libre administración, lo anterior con la finalidad de llegar a una correcta resolución en los asuntos que presenten este tema.

Por lo anterior, estimo que para comprender el verdadero significado de la administración libre de los municipios se debe interpretar sistemáticamente el propio artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en su fracción II establece que los municipios dispondrán de su patrimonio en los términos que señale la ley. En este sentido, deben tomarse en consideración las condiciones particulares de las limitaciones legales y en consecuencia, analizar la racionalidad y justificación de las medidas que se imponen al municipio para que de esta manera se pueda determinar, si realmente existe una transgresión a la libre administración municipal. Dicho de otro modo, es indispensable ponderar si la medida restrictiva realmente pugna con la protección constitucional a la libre disposición del patrimonio municipal.

En la presente controversia constitucional se aprecia que el poder legislativo del Estado de Michoacán, efectivamente estableció una restricción que desde mi punto de vista es absolutamente razonable en atención a que los bienes inmuebles fueron donados o adquiridos por el municipio para que éste, sólo facilitara el cumplimiento del fin al que estaban destinados: primordialmente a áreas verdes ajardinadas de uso común de dominio público, por lo que el legislador para asegurar el cumplimiento de dicho fin, tuvo que implementar una norma que los protegiera de manera expresa.

La mayoría en el Pleno se pronunció, siguiendo los precedentes que ha fijado estableciendo criterios absolutos, indiscriminadamente, que tal decisión legislativa era violatoria del artículo 115 constitucional. En mi opinión, debió al menos contemplar las siguientes condiciones particulares de la medida legislativa:

1. El objeto de la restricción es evidentemente para proteger el interés general (público);
2. Los supuestos comprendidos en la porción normativa son diferentes entre sí; uno se refiere a donaciones y el otro a compra. Esto debió ser analizado para determinar si realmente resultaba inválida la medida legislativa, dado que:
 - En el caso de donación, por regla general se acepta que quien dona puede imponer modalidades y condiciones a la donación, y el donatario si acepta la donación queda obligado a cumplir esas cargas impuestas por el donador.
 - En el caso de transferencia o enajenación de bienes, sea el contrato de naturaleza pública o privada, también se pueden pactar ciertas condiciones. Entonces la pregunta es ¿por qué el legislador no las puede establecer en ley si se trata de transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales?
3. En ningún caso se trata de operaciones obligatorias para el municipio, el cual queda en total libertad de aceptar o no realizarlas.

Así, cabe destacar, que el legislador optó por establecer este tipo de medidas legales de manera justificada, para evitar la disposición indebida por parte de algún Ayuntamiento, de bienes inmuebles que tienen reservado un objeto predeterminado para salvaguardar, entre otros aspectos, las finalidades previstas en el artículo 27, párrafo tercero, en relación a las fracciones XXIX-C, XXIX-G del artículo 73; y en particular, ambos de la Constitución, a lo que concurren la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Esto es así, puesto que el artículo 114, segundo párrafo, en relación al 297 del Código de Desarrollo Urbano del estado de Michoacán señalan, el primeramente citado de manera expresa que: "*Artículo 114. Los bienes inmuebles del Estado adquiridos mediante donación de desarrollos habitacionales, solo podrán ser transferidos o enajenados a favor de los Ayuntamientos y entidades de la Administración Pública estatal o federal, debiendo destinar exclusivamente para los usos indicados para las áreas de donación en la Ley Orgánica.*"; y, el segundo precepto prescribe textualmente: "*Artículo 297. Las áreas de donación en los Desarrollos o desarrollos en condominio no podrán ser objeto de enajenación, salvo en los casos previstos en este Código. El cincuenta por ciento deberá destinarse para áreas verdes, parques o plazas públicas, en las cuales el fraccionador tendrá la obligación de equiparlas para tales efectos y el otro cincuenta por ciento, se destinará para la construcción del equipamiento educativo público del nivel básico áreas deportivas o recreativas e instalaciones de comercio: salud y asistencia públicas. Las características que deberán cumplir las áreas de donación para equipamiento urbano son las siguientes:*

I. Ubicarse dentro del Desarrollo o desarrollo en condominio;

II. Integrar un solo polígono, cuando la superficie no rebase los 5,000.00 metros cuadrados, y en caso de ser mayor, se determinará por la Dependencia Municipal en función del uso que se le pretenda dar por el Ayuntamiento, para lo cual deberá observar:

a. Las disposiciones de los programas de desarrollo urbano de la zona en que se localice;

b. Las necesidades de equipamiento urbano de la población que habitará en el Desarrollo, desarrollo en condominio o de la zona en donde se ubique;

c. Las determinaciones técnicas del Sistema Normativo de Equipamiento Urbano;

III. Preferentemente al centro geométrico del Desarrollo o desarrollos en condominio;

IV. Con un mínimo de dos frentes a vialidades públicas;

V Las vialidades que las circunden deberán estar totalmente urbanizadas;

VI. Proporción del predio (ancho/largo) de 1:1 a 1:2;

VII. Pendiente máxima del diez por ciento; y,

VIII. La posición en relación a la manzana, deberá ser preferentemente en la cabecera, media manzana o manzana completa, de conformidad a la superficie y el uso que se le pretenda dar por parte del Ayuntamiento."

Con lo anterior se acredita plenamente el carácter de interés público que tienen las medidas de protección que estableció el legislador estatal respecto de esos bienes inmuebles, lo que le otorga validez constitucional a la medida, dado que son operaciones que no afectan para nada la hacienda pública municipal y si garantizan la utilidad pública que tiene el destino predeterminado de esos bienes.

Asimismo, no comparto la idea de que la porción normativa impugnada contenga una limitación absoluta, ya que su función sólo se centra en proteger bienes inmuebles con características especiales y no así, la totalidad de los que se encuentran en el patrimonio municipal, lo cual resalta la incorporación razonada de dicha norma al sistema normativo estatal.

Es por ello, reitero, que la restricción que impone el segundo párrafo del artículo 136 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán no transgrede la libre administración municipal, en virtud de que tiene la finalidad de proteger y mantener el uso preestablecido de esos bienes inmuebles que tienen un impacto social considerable.

Por las razones señaladas, así como por los argumentos que expresé en la sesión pública de veintiuno de febrero de dos mil trece, disiento de la resolución a la que se arribó en la presente controversia constitucional.

Atentamente

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- 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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular formulado por el Señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en la sentencia del veintiuno de febrero de dos mil trece, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 75/2011, promovida por el Municipio de Uruapan, Estado de Michoacán. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a trece de mayo de dos mil trece.- Rúbrica.