

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 65/2012, así como los Votos Particular y Concurrente formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y Concurrente formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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 65/2012

ACTOR: MUNICIPIO DE TEQUISQUIAPAN, ESTADO DE QUERÉTARO

MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

MINISTRO ENCARGADO DEL ENGROSE JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIOS: RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA
LOURDES MARGARITA GARCÍA GALICIA Y
CLAUDIA MENDOZA POLANCO

COLABORÓ: OMAR CRUZ CAMACHO

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **nueve de junio de dos mil dieciséis**, en el que emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 65/2012, promovida por el Municipio de Tequisquiapan del Estado de Querétaro, por conducto del síndico municipal del citado municipio, Daniel González Pérez¹, en la que demandó la invalidez de diversos artículos del Código Urbano del Estado de Querétaro, publicado en el periódico oficial estatal de treinta y uno de mayo de dos mil doce, señalando como autoridades demandadas:

- a) Poder Legislativo,
- b) Poder Ejecutivo,
- c) Secretario de Gobierno,
- d) Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas,
- e) Director del Periódico Oficial y
- f) Director del Registro Público y del Comercio, todas autoridades del Estado de Querétaro.

I. ANTECEDENTES

1. Los antecedentes narrados en la demanda, en síntesis, consisten en señalar que el síndico es quien representa al municipio actor, la fecha de publicación del código urbano impugnado y que fue abrogado el código urbano de seis de agosto de mil novecientos noventa y dos.
2. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el municipio actor, en síntesis, son los siguientes:
3. **PRIMER CONCEPTO. Violación a los artículos 1, 14, 16, 40, 41, 43, 44, 49, 115, fracciones I y V, incisos a), d) y f) así como el 124 y 133 de la Constitución Federal. Adicionalmente señala violación a los artículos 9 y 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos.**
4. Impugnación de los artículos 1, fracción II, 8, 9, 11, 12, 13, fracciones II y XVIII, 14, 16, 33, 40, 41, fracción I, 42, 64, 65, último párrafo, 90, 109, 113, 156, cuarto párrafo y fracción I, 163, 185, 188, 192, 194, 195, 211, 243, 326 y considerando 10 del Código Urbano para el Estado de Querétaro.
5. El municipio tiene la exclusividad respecto de los planes o programas y usos de suelo sin que se advierta alguna excepción a la misma. En esta tesitura el Código Urbano del Estado de Querétaro al subrogar competencias al Poder Ejecutivo del Estado que le son exclusivas al municipio transgrede los artículos 1, 14, 16, 40, 41, 43, 44, 49, 115, fracciones I y V, incisos a), d) y f) así como el 124 y 133 de la Constitución Federal, así como los artículos 9 y 35 de la Ley General de Asentamientos Urbanos.

¹ Por oficio depositado el 12 de julio de 2012 en la oficina de correos de la localidad.

6. Los artículos impugnados son inconstitucionales ya que de su lectura se advierte la invasión de la esfera municipal. El artículo 1, fracción II le atribuye al Poder Ejecutivo del Estado el ejercicio para determinar provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, utilización del suelo, rangos de densidad de población, temporalidad y coeficientes de ocupación, cuando exclusivamente le corresponde al municipio.
7. El artículo 8 es inconstitucional porque atribuye facultades al poder ejecutivo para planear y ordenar provisiones, usos, destinos y reservas de los elementos del territorio y del desarrollo, mismas que son exclusivas del municipio puesto que es el único facultado para realizar, elaborar y vigilar los planes o programas de desarrollo urbano y es en estos instrumentos donde se estipula precisamente las provisiones, usos, destinos, etcétera.
8. El artículo 9 fracciones IV y X son inconstitucionales porque se faculta al poder ejecutivo para dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de terrenos cuando esto corresponde a la autoridad municipal determinarlo.
9. En segundo lugar porque se le atribuye la facultad de inscribir "los programas" (plural) de desarrollo urbano en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y todas aquellas resoluciones que se emitan de conformidad con el código urbano que por su naturaleza lo ameriten. Esto quiere decir que se incluyen los programas de desarrollo urbano municipales, desplazando de esta obligación y facultad al municipio, como si se tratase de un "Visto Bueno" por parte del Poder Ejecutivo, cuando esto resulta ser una obligación municipal exclusiva.
10. En tercer lugar, porque se le atribuye al Registro Público de la Propiedad y del Comercio solicitar una "opinión técnica" a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas sobre la congruencia del programa a inscribir, exceptuando al Programa Estatal de Desarrollo Urbano, es decir supedita el programa municipal de desarrollo urbano al estatal siendo que deben ser congruentes entre sí y no el municipal del estatal, pone en un plano superior a este último programa.
11. El artículo 11 fracción II impugnado transgrede la esfera jurídica del municipio puesto que atribuye al Poder Ejecutivo a través de la secretaría de obras públicas la aprobación y autorización de desarrollos inmobiliarios cuando esta facultad corresponde constitucionalmente al municipio.
12. El artículo 12 es inconstitucional porque le atribuye la facultad a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo de llevar los trámites administrativos referentes a los desarrollos inmobiliarios previo convenio con el municipio cuando no existe disposición constitucional ni legal que faculte el traslado de competencias exclusivas del municipio.
13. El artículo 13 fracciones II y XVIII debido a que en primer término supedita el control y vigilancia de la utilización del uso del suelo a los "programas de desarrollo urbano debidamente aprobados". Es decir, al utilizar el plural de programa se entiende entonces que se refiere también -además del municipal al estatal-, cuando no debe existir ninguna condicionante para el control y vigilancia de los usos de suelo excepto por el propio municipio en su plan respectivo.
14. En segundo lugar, condiciona el otorgar la aprobación del uso de suelo para la ubicación y construcción de las instalaciones de los servicios públicos al programa estatal de desarrollo urbano, cuando nuevamente no debe de existir sujeción alguna donde la Constitución Federal y la ley de asentamientos establecen las atribuciones del municipio sin condicionantes para su despliegamiento.
15. El artículo 16 fracciones III y IV son inconstitucionales ya que primeramente condiciona el establecimiento de usos y destinos de los inmuebles que se encuentran en territorio municipal conforme los programas sectoriales de desarrollo urbano. Hay una intromisión en las decisiones municipales. Además, también condiciona el otorgamiento de licencias de construcción y permisos correspondientes para la ejecución de obras y uso de edificaciones y predios, "previo cumplimiento de los requisitos establecidos para cada caso" ¿Cuáles requisitos establecidos? ¿Los estipulados en los programas sectoriales o estatales?, resulta una intromisión ya que los requisitos los establece el propio municipio en el ámbito de su competencia.
16. El artículo 33 fracción II, inciso b), puntos 1 y 2, e inciso c) puntos 1 y 2 de igual forma son inconstitucionales porque habilita al programa estatal de desarrollo urbano para: a) determinar espacios y criterios para la fundación de los centros de población; b) determinar los criterios y lineamientos generales para la conservación, mejoramientos, consolidación y crecimiento de los centros de población; y c) clasificar las aptitudes del suelo considerando la distribución general de la población, las actividades económicas y condicionantes físicas. Es decir, los criterios que estipula el programa son en suma importantes, salvo que le corresponden exclusivamente al municipio y no al estado.

17. El artículo 40 es inconstitucional porque subordina los programas municipales de desarrollo urbano, centros de población y parciales de desarrollo a los programas estatales y federales, invadiendo la esfera de competencia del municipio porque en lugar de utilizar el enunciado “de conformidad”, debería aplicarse el “en congruencia”, para efecto de armonizar los planes de diferentes competencias pero sin vulnerar competencia y ni subordinar uno del otro.
18. El artículo 41 fracción I es inconstitucional puesto que se refiere en la fracción primera que los programas municipales deberán contener vinculación con el contexto del programa estatal de desarrollo urbano, violentando la esfera competencial porque no debe depender el instrumento municipal del estatal sino únicamente ser congruente con él.
19. El artículo 42 fracción I transgrede la esfera jurídica municipal al imponer una carga de contenido “razones por las cuales el programa se integra a los fines u objetivos de los distintos instrumentos de planeación urbana que conforman el sistema estatal de planeación urbana” que no le corresponde al municipio, sólo le corresponde tener congruencia.
20. El artículo 64 es inconstitucional por facultar al ejecutivo para fundar un centro de población a través de una iniciativa enviada a la legislatura, sin que exista la atribución constitucional y legal para hacerlo, ya que le corresponde al municipio.
21. El artículo 65 párrafo último limita la atribución exclusiva del municipio al impedir otorgar autorizaciones de uso de suelo o construcción ni transmisiones de propiedad en tanto no se aprueben el decreto y programa de desarrollo urbano correspondiente. Las autoridades demandadas no pueden limitar esta atribución municipal ni condicionarla, porque no les corresponde a ellas decidir cuándo y cómo deben suspenderse las atribuciones municipales.
22. El artículo 90 fracción II invade la competencia municipal porque faculta al poder ejecutivo a formular esquemas específicos de utilización del suelo para barrios, colonias, fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales, atribución estrictamente municipal.
23. El artículo 109 invade esferas competenciales porque somete el programa municipal al programa estatal de vivienda cuando simplemente debe ser congruente.
24. El artículo 113 violenta la Constitución Federal porque faculta al registro público de la propiedad y comercio para rechazar programas de desarrollo urbano (se incluye el municipal del cual se alega como concepto de invalidez), cuando no esté vinculado con otros programas de desarrollo urbano inscritos de superior jerarquía. En este caso existen dos violaciones, la primera estriba en que la vinculación a otros planes no debe de obligarse al municipio porque exclusivamente le corresponde -al programa municipal- ser congruente más vincularse con demás (sic). La segunda es que plasma una jerarquía en los programas cuando estos deben ser congruente nada más y respetarse por virtud de sus competencias.
25. El artículo 156 cuarto párrafo y fracción I son inconstitucionales ya que se faculta al poder ejecutivo para emitir el dictamen técnico de licencia de ejecución de obras de urbanización de desarrollos inmobiliarios, ubicación de vialidades y equipamiento urbano sin que esta atribución le corresponda, pues la propia Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos no estipulan tal derecho ni tampoco su delegación. Ambos ordenamientos son precisos en la distribución de mandos en su jurisdicción, de tal suerte que el simple hecho de estipular una facultad que contraviene la constitución y la correlativa ley general debe tildarse como inconstitucional el artículo impugnado.
26. El artículo 185 violenta la Constitución Federal porque otorga al poder ejecutivo local (en correlación con el 184) la autorización y permisos para la construcción de fraccionamientos. Atribuciones que son únicas del municipio y que no pueden ser delegadas bajo ninguna figura jurídica salvo que la constitución lo disponga expresamente como ocurre en tratándose de servicios municipales.
27. El artículo 188 es violatorio porque faculta al ejecutivo del estado emitir la autorización de dictámenes de uso de suelo, vulnerando la esfera competencial del municipio. El hecho de que el articulado faculte a la autoridad estatal resulta violatorio de la Constitución Federal porque constitucional y legalmente no le corresponde dictaminar los usos de suelo, ya que esta facultad está reservada al municipio.
28. El artículo 192 es violatorio porque faculta al poder ejecutivo para el otorgamiento de autorizaciones para ejecutar obras de urbanización de un fraccionamiento, invadiendo la esfera jurídica del municipio ya que no puede ejercer atribuciones que ningún ordenamiento le confiere al estado, máxime si éstas se encuentran reservadas expresamente al municipio.

29. El artículo 194 es violatorio porque atribuye al ejecutivo del estado conocer de los recursos que interpongan los desarrolladores por virtud de alguna observación técnica hecha por un supervisor, cuando la materia observada es de competencia municipal y no inmiscuye al estado, porque la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos así lo disponen.
30. El artículo 195 es inconstitucional porque faculta al ejecutivo del estado para conocer mediante el supervisor de las violaciones del proyecto autorizado del fraccionamiento por parte del desarrollador.
31. El artículo 211 porque debido a que faculta al estado para adoptar medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios, cuando las atribuciones administrativas resultan ser exclusivas del municipio, trasgrediendo la esfera jurídica de este último.
32. El artículo 243 en relación con el 242 porque se faculta al ejecutivo del estado la autorización de construcción de condominios cuando es de exclusiva competencia municipal.
33. El artículo 326 es violatorio porque faculta al ejecutivo del estado a dictaminar sobre la autorización y modificación del uso de suelo de un predio o de una edificación, inmiscuyéndose el estado en competencia meramente municipal tratando de “respetar” la atribución constitucional del municipio con un convenio como si se tratase de particulares modificando actos inter partes y obviando por supuesto el orden e interés público, así como la propia Constitución Federal.
34. Por lo que derivado de lo anterior, se invade la esfera del municipio y menoscaba su libertad, pues la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos delimitan las atribuciones entre los estados y municipios sin que exista facultad expresa para trasladar las competencias a través de un convenio, pues la constitución no puede ser alterada bajo convenios entre órganos y poderes, no puede darse el tratamiento a la constitución como si se tratara de un acuerdo de voluntades entre particulares.
35. Cita en apoyo a sus argumentaciones de manera análoga las tesis de rubros: “MATERIA ELECTORAL. LOS CONVENIOS CELEBRADOS ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y EL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN NO PUEDEN COMPRENDER ATRIBUCIONES PROPIAS DE ÉSTE”; y “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS”.
36. **SEGUNDO CONCEPTO. El Código Urbano para el Estado de Querétaro contraviene el artículo 115, fracción III, tercer párrafo de la Constitución Federal, los artículos 8, fracción IX y 9, fracción VIII de la Ley General de Asentamientos Humanos pues distinto a lo previsto por el constituyente y legislador ordinario amplía de facto las atribuciones de la entidad federativa para estar en aptitud de subrogar convencionalmente cualquier atribución de los municipios.**
37. Impugnación de los artículos 11, fracción II, 12, 14, 17, fracción IV, 156, fracción I, 163, 184, 185, 192, 194, 195, 242 y 243 del Código Urbano para el Estado de Querétaro.
38. Existe una intromisión del Estado de Querétaro a las facultades entregadas por el constituyente y por el legislador ordinario a los municipios. Ello es así porque dentro del ordenamiento impugnado - artículos 11, fracción II, 12, 14, 17, fracción IV, 156, fracción I, 163, 184, 185, 192, 195, 242 y 243- la legislatura del estado se permitió implementar la posibilidad de establecer y celebrar convenios entre la entidad federativa y sus municipios y que tendrán por único objeto que los segundos subroguen al primero facultades venidas directamente del artículo 115, fracción V, incisos d) y f) de la Constitución Federal como también previstas por la Ley General de Asentamientos Humanos dentro de los artículos 8, fracción IX y 9, fracción VII.
39. La invasión a la esfera municipal se presenta cada que el estado es facultado a autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, así como a otorgar licencias y permisos para construcción en territorio municipal. El pago de derechos es un requisito *sine qua non* para el otorgamiento de licencias y permisos para construir o fraccionar.
40. No es constitucionalmente viable la delegación de facultades de los municipios, puesto que lo permitido por la Constitución Federal y por su Ley General de Asentamientos Humanos se reduce a servicios públicos también enunciados como funciones. El exceso de la legislatura del estado bien puede colocarse en dar el mismo tratamiento a servicios municipales conocidos también como funciones, que a las facultades del municipio que son indelegables. Por lo que la legislatura del estado es incompetente para establecer la delegación impugnada del código urbano estatal.

41. Lo publicado no significa una subrogación imperativa de sus atribuciones, sin embargo, en próximas fechas será coaccionado por el gobierno de la entidad para suscribir los convenios que desde ahora impugna. Ya sea que se valgan del condicionamiento de recursos, de asistencias, de la exclusión o suspensión de programas sociales o cualquier otra que impacte a la ciudadanía o gobernabilidad del municipio.
42. **TERCER CONCEPTO. Violación a los artículos 14, 16 y 115, fracción V, inciso d) de la Constitución Federal.**
43. Impugnación de los artículos 16, fracción IX y 28, fracciones V y VI del Código Urbano para el Estado de Querétaro.
44. La interpretación sistemática de los artículos 16, fracción IX y 28, fracciones V y VI del código impugnado violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal pues se afecta la seguridad y certeza jurídicas, en función de que el uso de la palabra “respectivo” arroja ambigüedad acerca del programa de desarrollo urbano que regirá los parámetros para la expedición de licencias de construcción, situación que al sujetar la valoración y estudio del municipio actor a cualquier programa de desarrollo urbano distinto al autorizado por sí mismo es inconstitucional. No es dable tener por constitucional un programa estatal de desarrollo urbano que arroga para el gobierno del estado la autorización, control y vigilancia del suelo al extremo de fijarla en un documento que resulte taxativo para los municipios, pues conculcaría la fracción V del inciso d) del artículo 115 de la Constitución Federal por apropiarse de facultades de los municipios y ejercerlas en supra a subordinación hacia los mismos.
45. **CUARTO CONCEPTO. Violación a los artículos 27, tercer párrafo y 115, primer párrafo, fracciones II, inciso d), III, segundo párrafo y V de la Constitución Federal.**
46. Impugnación de los artículos 9, fracciones IV y X; y 113 del Código Urbano para el Estado de Querétaro.
47. Estos artículos impugnados invaden esferas competenciales concedidas en forma exclusiva a los municipios del país, al tiempo que limitan la autonomía municipal reconocida por la constitución, al supeditar el ejercicio de facultades propias de los municipios a la aprobación de autoridades de la entidad federativa.
48. El contraste entre los artículos impugnados con los artículos 27 y 115 de la Constitución Federal en conjunto con la Ley General de Asentamientos Humanos resultan contrarios al sistema previsto por la Constitución Federal.
49. El artículo 9, fracción IV impugnado establece a favor del estado facultades para “Dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de los terrenos”, propias del municipio por disposición expresa del inciso d) fracción V del artículo 115 constitucional que establece “Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales”.
50. Asimismo, el artículo 9, fracción X del código impugnado resulta contrario al sistema constitucional, pues establece a favor del estado facultades para “Inscribir los programas de desarrollo urbano en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y todas aquellas resoluciones que emitan de conformidad con este ordenamiento, que por su naturaleza así lo ameriten”, supeditando dicho registro a la emisión de una opinión técnica por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado, lo que implica una violación clara y directa a la disposición constitucional que establece que las legislaturas estatales deberán respetar las bases contenidas en el artículo 115 y atender a la autonomía municipal.
51. Por su parte, el artículo 113 impugnado resulta contrario al sistema constitucional pues establece un sistema de jerarquías en base al cual discrimina las facultades otorgadas al municipio por el constituyente permanente al establecer que el registro público “podrá rechazar la inscripción de los programas de desarrollo urbano cuando a otros programas de desarrollo urbano inscritos de superior jerarquía, pudiendo al efecto, solicitar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado emita la opinión técnica correspondiente”, lo que además implica una subordinación de las facultades otorgadas al municipio por la constitución contraria a la autonomía de este orden de gobierno.
52. Los preceptos impugnados al establecer competencias a favor del Poder Ejecutivo Estatal invaden el sistema de facultades concurrentes previsto por la Constitución Federal y por la Ley General de Asentamientos Humanos, además de que introducen el concepto de “jerarquías” entre las normas estatales y las municipales otorgando sin sustento mayor jerarquía a las primeras, violentando con

ello el principio de la autonomía municipal previsto en el artículo 115 de la Constitución Federal y pasando por alto que entre dichas normas no puede existir una "jerarquización" que supedite su aplicación, pues éstas se refieren a ámbitos de aplicación que no deben colisionar entre sí.

53. **Artículos constitucionales señalados como violados.** El municipio actor señaló como violados los artículos 1, 14, 16, 40, 41, 43, 44, 49, 115, fracciones I y V, incisos a) y d), 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Adicionalmente se mencionan los artículos 9 y 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

54. **Radicación y admisión.** La demanda de controversia se depositó en la Oficina del Servicio Postal Mexicano del Estado el doce de julio de dos mil doce y por acuerdo de diecinueve siguiente la Comisión de Receso de esta Suprema Corte de Justicia correspondiente al primer período ordenó formar y registrar el expediente al que le correspondió el número 65/2012, y admitir a trámite la controversia² y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro, así como a los Secretarios de Gobierno y de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la entidad, respecto del refrendo de las normas impugnadas, por lo tanto, se les requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda.
55. En auto de primero de agosto de dos mil doce³ el Presidente de este Alto Tribunal ordenó turnar el asunto al Ministro José Ramón Cossío Díaz de conformidad con la certificación que al efecto se expidió, en la que se hace constar que el turno se hizo por conexidad ya que la presente controversia se encontraba relacionada con las diversas controversias constitucionales 50/2012 y 60/2012 en las que se impugnaron diversos preceptos del Código Urbano del Estado de Querétaro respecto de los temas relacionados con las atribuciones municipales en materia de uso de suelo y propiedad inmobiliaria⁴.
56. En sesión privada del Tribunal Pleno de trece de agosto de dos mil doce, se determinó la formación de la Comisión número 61, integrada por los secretarios de estudio y cuenta Raúl Manuel Mejía Garza, Lourdes Margarita García Galicia y Claudia Mendoza Polanco, adscritos a las proencias de los ministros Cossío Díaz, Ortiz Mayagoitia (actualmente Pérez Dayán) y Luna Ramos, respectivamente, así como que fuera el Tribunal Pleno quien resolviera las controversias constitucionales 50/2012, 60/2012, 65/2012, 66/2012 y 67/2012.
57. **Contestaciones de demanda.**
58. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el Secretario de Gobierno actuando por sí y en representación del ejecutivo local, y el Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, todos del Estado de Querétaro señalaron coincidentemente, en síntesis, que:
59. El Código Urbano del Estado de Querétaro fue sancionado, promulgado, expedido, publicado y refrendado de conformidad con lo establecido por los artículos 22, fracción I de la Constitución local, 21, fracciones V y IX de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, por lo que se sostiene la constitucionalidad de los actos impugnados.
60. Así como que el código impugnado se aprobó de acuerdo al principio de legalidad, con base en la facultad conferida en los artículos 17, fracciones II, XVII y 19 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, por lo que se niega su inconstitucionalidad.
61. **Respuesta al primer concepto de invalidez.** El municipio actor parte de una interpretación limitada y restrictiva de las disposiciones constitucionales, así como de una percepción inadecuada e incompleta de los preceptos del código urbano, pues las facultades que le brinda al municipio la fracción V del artículo 115 constitucional no son de su exclusividad, ya que están sujetas a las disposiciones de las leyes estatales y federales, además de que los convenios que se contemplan en dicho cuerpo normativo parten del sistema de coordinación de atribuciones que operan en materia de asentamientos humanos.
62. Contrario a lo que afirma el municipio actor la celebración de los convenios no implica una delegación de facultades a favor del estado, pues no parte de una relación de supra-subordinación donde un superior transmite a su inferior determinadas facultades, sino que más bien impera una relación de supra ordinación donde ambos entes se conducen en un plano de igualdad.

² Esto se acordó por auto de 19 de julio de 2012. Cabe señalar que no se tuvo como demandados a los Directores del Periódico Oficial del Gobierno y del Registro Público y del Comercio de la entidad porque se trata de órganos subordinados al Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, siendo éste el que en su caso dictará las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que se emita en este asunto.

³ Foja 68 del expediente.

⁴ Página 69 de autos.

63. A diferencia de las relaciones de supra subordinación donde un ente superior ejerce una facultad de mando o imperio, tal y como sucede entre las autoridades con los gobernados, en las relaciones de supra ordinación opera una igualdad jerárquica donde ambos sujetos se colocan en la misma situación de imperio o soberanía, mismas que sólo se distinguen de las relaciones de coordinación, en lo que toca a los sujetos que son materia de ellas, pues unas se refieren a los entes públicos del estado (supra ordinación) y otras se dirigen a los particulares (coordinación) siendo que en esencia ambas se encaminan a establecer vínculos de acuerdos entre iguales para la consecución de fines específicos.
64. De tal manera que de coordinarse adecuada la postura del municipio actor equivaldría a afirmar que el municipio está jerárquicamente por encima del estado y que existe entre éstos una relación de supra subordinación donde un ente superior (municipio) delega al inferior (estado) determinadas facultades, cuestión que es inverosímil, pues entre ambos órdenes de gobierno no impera una relación jerárquica sino una posición igualitaria.
65. El estado no sustituye totalmente al municipio en el cumplimiento de sus obligaciones, ni pierde con ello la titularidad de sus facultades sino que el primero se erige como un ente de apoyo que hace posible el ejercicio de las mismas, las que son conservadas como facultades originarias del municipio. En este sentido, mediante los convenios el municipio no delega ni subroga al estado sus facultades, sino que éste constituye un vehículo alterno por el que las ejerce, pues a fin de cuentas queda a su arbitrio solicitar dicho apoyo a las autoridades estatales o ejercerlas por sí mismo.
66. Por ello a través de dichos convenios no solo se pueden asumir por parte del estado las funciones o servicios mencionados en la fracción III del artículo 115 constitucional, sino que también cualquier otra que sea necesaria para el adecuado ejercicio del municipio, incluyendo aquellas enmarcadas en la fracción V de dicho precepto, pues debe tenerse en cuenta que para la administración de la zonificación, el control del uso del suelo, la expedición de licencias o la formulación de programas de ordenamiento territorial en ocasiones es necesario contar con elementos tecnológicos, científicos, humanos y finalidades que van más allá de la capacidad operativa, por lo que resultaría incongruente considerar que el estado no puede prestar su ayuda al municipio en tales aspectos pues ello sólo perjudicaría el bienestar de la sociedad.
67. Asimismo, no debe perderse de vista que las atribuciones referidas en la fracción V del artículo 115 constitucional implican intrínsecamente la prestación de un servicio público, pues la expedición de una licencia, permiso o autorización relacionada con cualquiera de las materias mencionadas en dicho precepto conlleva el pago de derechos a cargo del particular como contraprestación al servicio prestado, tal y como se desprende en lo particular de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en relación con el artículo 26 del Código Fiscal del Estado de Querétaro. Por esta razón el constituyente permanente determinó que la facultad de asumir dichas funciones y servicios quedará al libre albedrío del ayuntamiento, pues éste de considerar que no cuenta con la infraestructura suficiente para hacer frente a las atribuciones que le brinda la constitución pueda contar con el apoyo de las autoridades estatales para tal efecto.
68. En razón de lo anterior, los convenios de coordinación o colaboración que pueden celebrar los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos no tienen por objeto transmitir en forma definitiva el ejercicio de atribuciones, sino que tienen por objeto subsanar las deficiencias operativas que puedan presentarse con la finalidad que los servicios y funciones se presten uniformemente y en el contexto de la planeación nacional, por lo que las facultades que brinda la fracción V del artículo 115 a los municipios no son exclusivas en estricto sentido, sino que parten del sistema coordinado de atribuciones que enmarca la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos.
69. Las actividades que se establecen en el código urbano a favor de autoridades estatales en materias propias de origen de los municipios y que ahora se impugnan no son absolutas ni se actualizan de manera automática, pues están condicionadas a la celebración previa de un convenio entre ambos niveles de gobierno, donde el municipio le confiere al estado el ejercicio de tales funciones y la prestación de ciertos servicios.
70. Por esa razón en varios de los artículos del código urbano se adicionó la frase “en su caso” o “previo convenio” con la finalidad de dejar en claro que las atribuciones conferidas a las autoridades estatales no son de aplicación directa o inmediata sino que se deben contar previamente con la anuencia del municipio.
71. En el código urbano no solo se reconocen las facultades que originalmente otorga a los municipios la Constitución Federal sino que también se le atribuyen otras que fortalecen y pormenorizan su ámbito competencial.

72. Asimismo, el legislador local consideró que el ordenamiento territorial y la infraestructura urbana son temas que ameritan la coordinación de los diversos órdenes de gobierno y que es necesario adecuar la normatividad a las exigencias del contexto nacional, afianzando la participación libre y autónoma del municipio en el ejercicio de sus funciones y su relación coordinada con el estado.
73. En este contexto el legislador local no tuvo la intención de menoscabar la autonomía y libertad municipal, ni transmitir a las autoridades estatales el ejercicio de las facultades que a nivel constitucional se le encomiendan al municipio, sino que partió de la base que debe existir una coordinación y colaboración constante entre los diversos órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) para que se cumplan los objetivos que se persiguen, pues contrario a la concepción que esboza el municipio actor, la regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano son materias que no pueden ser exclusivas de un ente público, sino que requieren de la coordinación y anuencia de las instituciones de los tres niveles de gobierno en sus respectivos ámbitos de competencia.
74. El legislador local cuidando el ámbito competencial de los tres órdenes de gobierno determinó con claridad y precisión el grado de apoyo que debe brindar el estado a los municipios, sujetándolo en todo momento a la celebración del respectivo convenio, por lo que en caso que el municipio no tenga interés en celebrarlo dicha traslación no se llevará a cabo.
75. Respecto a la violación que se aduce del artículo 1º, fracción II del código urbano el municipio actor realiza una interpretación errónea y aislada de la norma en atención a que el artículo impugnado tiene por objeto establecer los temas que en general son materia del código urbano y no la asignación de atribuciones como tal, mismas que se desarrollan en lo particular en otros dispositivos, donde se acotan perfectamente las facultades del poder ejecutivo y los municipios en la materia.
76. Los artículos 6, 11, fracción II, 12, 14 y 19 del código urbano en los que se establece en esencia que el poder ejecutivo y los municipios podrán celebrar convenios sobre la planeación y administración del desarrollo urbano, tendientes a fortalecer la capacidad administrativa y financiera de estos últimos e impulsar la capacidad productiva y cultural de sus habitantes de acuerdo con el equilibrio regional del desarrollo urbano los que están permitidos y avalados por el texto constitucional.
77. Respecto al artículo 8 del código urbano contrario a lo expuesto por el municipio actor referente a la exclusividad en el desarrollo urbano, por los múltiples elementos y atribuciones que concurren en la materia no es dable brindar exclusividad para el ejercicio de ciertas atribuciones, pues las mismas parten de un sistema de coordinación y armonía, lo que de ninguna manera puede dar pie al ejercicio aislado de acciones por parte de una sola autoridad.
78. Consecuentemente es un error sostener que las acciones tendentes a planear y ordenar las provisiones, usos, destinos y reservas de los elementos del territorio y del desarrollo son facultades exclusivas de algunos de los órdenes del gobierno, siendo que al ser facultad concurrente debe realizarse apegado a un sistema de coordinación que permita lograr los fines señalados en el sistema nacional de planeación democrática, nunca de manera aislada.
79. En relación con el artículo 9, fracciones IV y X del código urbano en el cuarto concepto de invalidez será contestado.
80. En cuanto al artículo 11, fracción II impugnado el municipio actor pasa por desapercibido que lo previsto por ese numeral no es absoluto, ni de aplicación directa, pues está condicionado a la celebración del convenio respectivo. En este sentido para que el poder ejecutivo local pueda ejercer esas atribuciones es necesario contar con la anuencia del municipio a fin de que ambos órdenes de gobierno asuman de manera coordinada tales aspectos, sin que ello implique una traslación completa y definitiva de las funciones municipales a favor del estado, ya que el grado de apoyo que brinden las autoridades estatales se determinará con base en el convenio que se celebre.
81. En relación con el artículo 12 impugnado la autoridad municipal parte de una interpretación extensiva del precepto, pues considera que el dispositivo impugnado permite el traslado de competencias exclusivas del municipio a favor del estado, siendo necesario reiterar que para que el estado pueda asumir alguna de las funciones y servicios públicos que de origen le competen al municipio debe celebrar los convenios respectivos, con lo que se puede advertir que la disposición no es de aplicación absoluta y directa, pues es necesario la anuencia del municipio, máxime que dichos convenios están permitidos y avalados por el texto constitucional.

82. Respecto al artículo 13, fracciones II y XVIII impugnado si bien es cierto los municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como controlar y vigilar la utilización del suelo en su circunscripción también lo es que sus instrumentos de planeación deben ser congruentes con el programa estatal de desarrollo urbano y por ende los actos que deriven del mismo deben ser acordes con su contenido, de tal manera que es obligación de la autoridad municipal no solamente ceñirse a aplicar el programa municipal de desarrollo urbano, sino en general cualquier otro instrumento de planeación que sea aplicable al caso concreto pues el programa que será aplicado depende del lugar o área donde se vaya a emitir dicha autorización, de tal manera que en ocasiones dicha autoridad tendrá que aplicar un instrumento distinto como los programas de centros de población, parciales de desarrollo o de zonas metropolitanas y conurbadas.
83. Ello permite generar una cohesión en la planeación y control de los asentamientos humanos, pues el actuar de los distintos niveles de gobierno se encamina de acuerdo a los lineamientos y directrices que establece el sistema de planeación nacional democrática sin que ello implique una relación jerárquico-normativa entre autoridades.
84. A propósito de la impugnación del artículo 16, fracciones III y IV lejos de señalar restricciones o limitantes por la que se pueda generar una intromisión a las decisiones municipales, establece las atribuciones que tiene el municipio para otorgar las licencias de construcción y sus permisos correspondientes. La fracción III atiende al principio de congruencia que debe existir entre el contenido normativo y los actos individuales de ejecución, pues es en los programas sectoriales donde versan las materias relacionadas con el uso de suelo, programas que están integrados al sistema nacional de planeación democrática y que guardan congruencia con los objetivos y metas de la planeación nacional, tal y como lo establece el artículo 30 del código urbano.
85. La mencionada fracción III lejos de condicionar el ejercicio de las facultades municipales previene situaciones de discordancia que romperían con la armonía de la planeación urbana. Por ello, en razón de la interrelación que existe entre diversas materias con el desarrollo urbano es necesario que el municipio al momento de emitir sus autorizaciones no sólo tome en cuenta los programas de desarrollo urbano, sino los demás que tengan relación con los mismos como los relativos a vivienda, transporte, movilidad, reservas territoriales, entre otros.
86. Dichos programas no son exclusivos del estado sino que también parten de la concurrencia que opera en tales materias por lo que incluso serán los mismos municipios quienes en última instancia emitirán algunos de dichos programas con lo que no existe sujeción alguna a las autoridades estatales.
87. En lo que se refiere a la fracción IV del artículo 16 impugnado se le concede al municipio la atribución de otorgar, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para cada caso, las licencias de construcciones y permisos correspondientes para la ejecución de las obras y de edificaciones y predios. Al respecto el municipio actor refiere que hay un vacío legal pues no queda claro a qué requisitos se refiere dicho artículo, sin embargo, precisamente será la autoridad municipal quien deberá señalar dichos requisitos, una vez que emita sus disposiciones reglamentarias aplicables tal y como se aprecia de los artículos 18, 319 y 320 del código urbano.
88. En la reglamentación municipal será donde se establecerán los requisitos necesarios para la obtención de la licencia de construcción correspondientes, siendo posible que cuando no se cuente con normatividad municipal se puedan emplear normas de aplicación supletoria como el título cuarto del mismo código urbano, ello hasta que el municipio realice sus adecuaciones normativas, sin que ello refiera una intromisión en las decisiones municipales, pues de acuerdo al artículo 115 fracción II inciso e) de la Constitución Federal las legislaturas locales están facultados para emitir normas de aplicación supletoria cuando el municipio no cuente con los bandos o reglamentos correspondientes.
89. Además, el artículo impugnado busca que el municipio tenga un sustento formal en el cual pueda fundar sus determinaciones pues la autoridad municipal al realizar cualquier acto de autoridad debe fundar y motivar adecuadamente su actuación tal y como lo establece el artículo 16 constitucional.
90. En lo que respecta al artículo 33, fracción II, inciso b) puntos 1 y 2 e inciso c) puntos 1 y 2, referidos a la fundación, consolidación y crecimiento de los centros de población parten de la atribución que le otorga a las entidades federativas el artículo 8, fracción IV de la Ley General de Asentamientos Humanos donde se les faculta a autorizar la fundación de nuevos centros de población, siendo que en términos del diverso 9, fracción V de la misma ley los municipios solo tienen la facultad para proponer dicha cuestión. Por tanto, el hecho que se incluya en el programa estatal de desarrollo los espacios y criterios para la fundación de centros de población no invade la esfera competencial del municipio pues ello tiene como finalidad que el desarrollo de dichos centros se realice de forma ordenada y planeada.

91. El fijar las aptitudes del suelo no se particulariza en el programa estatal de desarrollo urbano sino que éste constituye un instrumento que expondrá las características generales de la distribución demográfica en la entidad, sin que ello equivalga a zonificar o determinar el destino del suelo que es lo que si le corresponde al municipio, cuestión que se está respetando en el artículo 41, fracciones III y IV del código urbano impugnado.
92. El municipio actor pasa desapercibido que en materia de asentamientos humanos ni los municipios ni cualquier otro nivel de gobierno tienen facultades exclusivas y definitivas, ya que las facultades que se otorgan para tal efecto son de naturaleza concurrente y deben ejercerse coordinadamente.
93. En relación a los artículos 40, 41 fracción I, 42, fracción I y 109 impugnados la palabra “de conformidad”, “vinculación” o “concordancia” no refiere una relación de jerarquía ni subordina uno a otro, toda vez que las mismas se equiparan a la frase “en congruencia” que refiere el municipio siendo que tal diferencia de términos se trata de una cuestión semántica cuyo significado en esencia es el mismo, pues en cualquier caso se refiere a la armonía y coherencia que debe existir entre dichos instrumentos.
94. Aunado a ello los numerales reclamados no deben ser interpretados de manera aislada sino a la luz integral de todo el código urbano que en repetidas ocasiones establece la congruencia que debe existir entre los diversos programas de desarrollo urbano, sin que en ninguna parte se refiera que existe una relación de jerarquía o supra subordinación entre los mismos, ni que el programa estatal de desarrollo urbano será la base para la conformación de los demás, sino que su contenido debe ser congruente con los demás instrumentos de planeación.
95. Por lo que toca al artículo 64 impugnado, dicho argumento es infundado pues de conformidad con los artículos 8, fracción IV y 29 de la Ley General de Asentamientos Humanos es competencia de las entidades federativas autorizar la fundación de centros de población lo que deberá realizar a través del decreto que en su caso emita la legislatura local por lo que dicha atribución no es propia de los municipios.
96. En relación con la impugnación del artículo 65 último párrafo del código urbano, el municipio actor omite tomar en cuenta el contexto en el que se inserta dicho párrafo pues el artículo se refiere a la fundación de los centros de población y fue incluido a efecto de respetar lo que establece el artículo 27 de la Ley General de Asentamientos Humanos mismo que refiere que 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.
97. En este sentido las atribuciones que tiene el municipio en materia de autorización de uso de suelo, construcciones y demás actos legislativos con el derecho de propiedad deben estar sustentados en algún programa de desarrollo urbano, de lo contrario no sólo se violaría lo dispuesto en la ley general sino que derivaría en actos arbitrarios sin sustento jurídico.
98. Lo que busca el numeral impugnado es que se cuente con un sustento formal en el que se basen las decisiones municipales, ya que el municipio debe contar con una base para llevar a cabo sus acciones relacionadas con autorizaciones de uso de suelo, construcción o transmisión de propiedad, sin que ello implique que las autoridades estatales limiten o en su caso condicionen su ejercicio.
99. En relación a la impugnación del artículo 90, fracción II del código impugnado, la facultad para la formulación de esquemas específicos de utilización del suelo para barrios, colonias, fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales para una parte o la totalidad de las zonas de reserva para el crecimiento urbano no se reserva al poder ejecutivo estatal, ya que se encuentra enfocada a los municipios, pues esto se hará en el programa municipal de desarrollo urbano mismo que es realizado por la propia autoridad municipal de conformidad con el artículo 46 del código urbano. El propio artículo impugnado realiza una distinción en la distribución de competencias, pues al enunciar que es en el programa municipal de desarrollo urbano donde se consignará la formulación de esquemas específicos de utilización de suelo permite interpretar que es el municipio quien tendrá a su cargo dicha atribución.
100. Por lo que hace a los artículos 156, cuarto párrafo y fracción I, 185, 188, 192, 194, 195, 243 y 326 impugnados, el municipio parte de una interpretación aislada y literal de la norma, siendo que la asunción de dichas funciones por parte del estado está condicionada a la celebración de los convenios respectivos con los municipios.

101. El artículo 6º del código urbano establece que el poder ejecutivo local y los municipios de la entidad podrán celebrar convenios sobre la planeación y administración del desarrollo urbano, tendentes a fortalecer la capacidad administrativa y financiera de estos últimos y a impulsar la capacidad productiva y cultural de sus habitantes de acuerdo con el equilibrio regional del desarrollo urbano.
102. En materia de asentamientos humanos ni los municipios ni cualquier otro de los niveles de gobierno tienen facultades exclusivas ni definitivas, ya que son de naturaleza concurrente y están basadas en la congruencia y armonía que debe existir en su ejercicio.
103. En lo que respecta a la impugnación del artículo 211 del código urbano, el municipio actor se basa en una interpretación restrictiva de la norma impugnada pues la facultad que se le atribuye al poder ejecutivo estatal no es total, ya que la propia redacción del dispositivo la acota al “ámbito de su competencia”, con lo que se puede advertir que la intención del legislador local al incorporar dicha frase fue precisamente indicar que tanto el poder ejecutivo como los municipios pueden realizar acciones o actividades inherentes a esa materia, sin que ello implique que la autoridad estatal ejercerá aquellas que le corresponden a los municipios.
104. En la construcción de condominios concurren diversos trámites y acciones administrativas que no necesariamente son exclusivas del municipio sino que involucran a ambos niveles de gobierno por lo que corresponden a ambos ejercer coordinadamente las actividades conducentes para impulsar dichos desarrollos inmobiliarios. El poder ejecutivo en el ámbito de su competencia puede colaborar de manera coordinada con los municipios para adoptar las medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios, pues ello forma parte de los objetivos que le reconoce el artículo 9 del código urbano.
105. Por lo que respecta a la impugnación del artículo 113 lo contestará más adelante.
106. **Respuesta al segundo concepto de invalidez.** El municipio actor parte de los mismos argumentos expuestos en el primer concepto de invalidez sólo que en este caso en lugar de dirigirlo a una afectación directa a la Constitución Federal lo vincula con la Ley General de Asentamientos Humanos, manejando que de acuerdo al artículo 9, fracción VII de dicha ley los convenios que celebren los tres órdenes de gobierno sólo tienen por finalidad apoyar los objetivos y prioridades previstos en los planes y programas de desarrollo urbano.
107. El municipio actor parte de la base que las facultades establecidas en la fracción V del artículo 115 constitucional son exclusivas del municipio y por ende no pueden ser materia de convenio, sin embargo el poder constituyente determinó por un lado que existen funciones y servicios públicos que son exclusivos de los municipios enunciados propiamente en las fracciones II y III del artículo 115 constitucional, pero también les dio intervención en la regulación de los asentamientos humanos y del medio ambiente con facultades que se encuentran sujetas a lo que dispongan las leyes estatales y federales aplicables.
108. El objeto al brindar dichas facultades a los municipios no es para que éstos se apropien exclusivamente de ellas, sino para que se involucren y participen en el ordenamiento de los asentamientos humanos y en la protección del medio ambiente. Por esta razón el legislador no utilizó el término “exclusivo” al otorgar dichas facultades sino que consciente que el tema involucra a los tres órdenes de gobierno consideró que las acciones que desempeñaran debían desarrollarse en un plano de concurrencia y coordinación.
109. El concepto de exclusividad que refiere el texto constitucional respecto a las facultades de los municipios no es absoluto ni aislado pues queda sujeto a lo que define la fracción II en sus incisos c) y d), esto es el traslado temporal de funciones del estado a fin de que las ejerza por sí mismo o coordinadamente con el municipio a través de la celebración de convenios de coordinación cuando éstos no puedan desempeñarlos.
110. La materia de dichos convenios no se circunscribe solamente a los servicios públicos que se enumeran en la fracción III del artículo 115 constitucional, sino en general al ejercicio de cualquier función del municipio como las establecidas en la fracción V del mismo numeral, relativas al ordenamiento territorial y desarrollo urbano, ya que debe tenerse en cuenta que la finalidad que persiguió el constituyente fue que los municipios no ejercieran aisladamente dichas facultades sino que se efectuarán en un plano de coordinación y concurrencia.
111. Que a través de dichos convenios no se transfieren de manera definitiva las atribuciones municipales al estado, ya que a través de ellos el municipio ejerce indirectamente sus atribuciones, pues el no contar con los elementos técnicos y operativos suficientes para ejercerlas debe apoyarse en otros entes de gobierno asimilándolos como una extensión en la operación de sus funciones.

112. La materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano sobre la que versa la fracción V del artículo 115 constitucional es de naturaleza concurrente, esto es su regulación y aplicación involucra a los tres órdenes de gobierno principalmente cuando deben ejecutar acciones conjuntas en un contexto de uniformidad, congruencia y coordinación con base en las directrices establecidas en el sistema nacional de planeación democrática.
113. Por lo anterior, resulta innecesario entrar al análisis del artículo 9, fracción VII de la Ley General de Asentamientos Humanos pues aunque dicha disposición utilice el término “apoyar” no debe interpretarse estrictamente como lo hace el municipio actor, sino que se debe partir de que dicho apoyo es amplio en todos los sentidos, ya que implica que el estado ejerza coordinadamente o por sí mismo las funciones y prestación de servicios del municipio.
114. Las aseveraciones que realiza el municipio actor en el sentido que en próximas fechas será coaccionado por el gobierno del estado para suscribir los convenios, valiéndose del condicionamiento de recursos, exclusión o suspensión de programas sociales, son meras especulaciones que se basan en hechos futuros de realización incierta y carentes de sustento.
115. Por lo que ve al artículo 163 en donde se argumenta que no puede ser materia de convenio el pago de derechos de supervisión por concepto de electrificación, agua potable, drenaje sanitario y pluvial para un desarrollo inmobiliario, dicha afirmación es incorrecta pues el artículo 115, fracción IV, inciso a), segundo párrafo de la Constitución Federal refiere que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de contribuciones en materia inmobiliaria, disposición que no busca mermar la autonomía y libertad hacendaria del municipio, sino brindar el apoyo técnico, administrativo y de gestión necesario para allegarse de esos recursos.
116. Asimismo, el Estado de Querétaro cuenta con la Ley de Coordinación Fiscal Intermunicipal de la entidad misma que en su capítulo tercero -que comprende del artículo 13 al 17-, se establece el sistema de colaboración administrativa estatal intermunicipal, que deriva de los convenios celebrados entre el Poder Ejecutivo Estatal y los ayuntamientos, en los que se hacen constar las facultades delegadas que corresponderán a las autoridades fiscales estatales o municipales en el cobro de sus gravámenes originarios pudiendo incluirse en los mismos lo relativo a la coordinación en materia de administración de ingresos estatales y municipales, sus funciones de registro estatal o municipal de causantes, recaudación, imposición y condonación de multas, así como la fiscalización y administración de recursos, mismos que serán ejercidos por las autoridades fiscales estatales o municipales según lo convenido.
117. **Respuesta al tercer concepto de invalidez.** El municipio actor realiza una interpretación limitada de las disposiciones impugnadas, pues parte de un criterio aislado y literal de la norma que le permite suponer de manera errónea que la incorporación de la palabra “respectivo” al artículo 16 del código urbano, implica que podrá realizar los estudios para establecer o limitar los usos, destinos y reservas territoriales de áreas urbanas, así como las densidades de población para otorgar licencias y permisos de construcción con base en cualquiera de los programas señalados en el artículo 28 del código.
118. Sin embargo el municipio actor no toma en cuenta que los aspectos que aborda el artículo 16 del código urbano están estrechamente relacionados con la zonificación y uso del suelo del área donde se vaya a otorgar la licencia o permiso respectivo, de tal manera que dependiendo del territorio donde se localice la edificación que se pretende realizar se determinará el programa de desarrollo urbano aplicable.
119. En ese contexto, el municipio no debe limitarse a revisar un solo instrumento de planeación como el programa municipal de desarrollo urbano sino que dependiendo de la zona donde se vaya a autorizar la construcción deberá aplicar el instrumento de planeación correspondiente, siendo necesario para ello que acuda a otros programas como el programa de desarrollo urbano del centro de población, el programa parcial de desarrollo urbano e incluso el programa de ordenación de zona metropolitana o conurbada aplicable.
120. En este sentido, la inclusión de la palabra “respectivo” al artículo 16 tiene por objeto no limitar a la autoridad municipal a la aplicación de un solo programa de desarrollo urbano, sino que dependiendo de la ubicación donde se vaya a realizar la construcción será aplicable el instrumento de planeación correspondiente por lo que a fin de no enunciar de nueva cuenta todos los programas aplicables, ya que ello sería repetitivo y ocioso se optó por utilizar un término más general en el entendido que será responsabilidad de la autoridad ejecutora determinar cuál será el programa aplicable.

121. La afirmación del municipio actor respecto que a través de los programas se impone una relación jerárquica de supra subordinación entre el estado y los municipios no es correcta, pues la congruencia y armonía que debe existir entre los instrumentos de planeación no es sinónimo de sumisión o dependencia entre órdenes de gobierno sino más bien de coordinación y colaboración de autoridades conforme a las directrices del sistema nacional de planeación democrática.
122. Los programas de desarrollo urbano federal, estatales y municipales derivan de una estructura ascendente donde la directriz del progreso nacional se determina en el Plan Nacional de Desarrollo en el que las facultades que les corresponden a los distintos órdenes de gobierno deben ejercerse de manera coordinada y apegada a las directrices que se establecen en los instrumentos de planeación, ya que ello permite que el desarrollo nacional se enfoque hacia un mismo objetivo.
123. En este sentido de acuerdo a los numerales 11 y 12 de la Ley General de Asentamientos Humanos en relación con los diversos 25, 26 de la Constitución Federal y 33 de la Ley de Planeación dicha unidad de funciones de concurrencia se materializa a través de los programas de desarrollo urbano federal, estatales y municipales, mismos que derivan del sistema nacional de planeación democrática y que parten de una estructura ascendente donde la directriz del desarrollo nacional la determina la Federación a través del Plan Nacional de Desarrollo. Dichos aspectos han sido abordados en la controversia constitucional 31/2010, promovida por el Municipio de Benito Juárez del Estado de Quintana Roo.
124. De esta manera si bien cada nivel de gobierno tiene un ámbito competencial, sus facultades deben ejercerlas de forma coordinada y sistemática, partiendo de las directrices que se establecen en los instrumentos de planeación pues ello permite que el desarrollo nacional se dirija a un objetivo común.
125. El hecho de que el municipio actor tenga que adecuar sus acciones a las directrices establecidas en el programa estatal de desarrollo urbano y demás instrumentos de planeación ascendientes o que tenga que seguir ciertos lineamientos establecidos por el gobierno estatal no implica que el Poder Ejecutivo Estatal se erija como un ente que lo subordine a su potestad, sino que por formar parte del sistema político mexicano, ambos entes deben coordinarse entre sí y con la Federación para que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los centros de población sea correcto y adecuado.
126. Por lo tanto, el sistema de congruencia del desarrollo urbano no implica la existencia de una relación de supra subordinación entre normas estatales y municipales, así como entre entes de gobierno, sino que parte de la idea de que los programas de desarrollo deben ser congruentes, acordes al sistema de planeación nacional donde se permita la coordinación de políticas públicas y el ejercicio ordenado de funciones.
127. **Respuesta al cuarto concepto de invalidez.** Los argumentos del municipio actor son equivocados, pues 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 respectiva competencia, interviniendo incluso en la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, cierto es que no debe de perderse de vista que los municipios no tienen una facultad o competencia exclusiva irrestricta en dicha materia, ya que es de naturaleza concurrente por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y directrices que se señalen en las leyes federales y estatales siendo congruentes con los instrumentos de planeación.
128. Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis aislada de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS PARA AUTORIZAR, CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO, ASÍ COMO PARA OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES DENTRO DE SU TERRITORIO NO ES IRRESTRICTO".
129. El legislador local no tuvo la intención de afectar la autonomía de los municipios ni transmitir al Poder Ejecutivo Estatal el ejercicio de atribuciones en una competencia exclusiva. La interpretación literal no se desprende tal posibilidad, sino que más bien partió de la idea que para lograr los objetivos y postulados del Plan Nacional de Desarrollo es necesario efectuar acciones conjuntas que permitan coordinar ambos órdenes de gobierno, a fin de conformar un desarrollo demográfico ordenado y sustentable, pues si bien a través de las "facultades concurrentes" el constituyente determinó la posibilidad del reparto de competencias entre los tres niveles de gobierno su regulación y aplicación no es aislada sino que los involucra en una misma vertiente.

130. En este sentido, por lo que ve a lo establecido en el artículo 9, fracción IV del código urbano si bien existen facultades propias de cada orden de gobierno éstas no deben confundirse con los objetivos comunes que deben perseguir los tres niveles de gobierno.
131. Al respecto la Ley General de Asentamientos Humanos determina la división de competencias en la materia, pero a su vez establece los objetivos y metas que deben perseguir conjuntamente los tres órdenes de gobierno, entre los que se encuentra la adecuada distribución de la tenencia de la tierra, tal y como se desprende del artículo 3, fracción XV de la ley general citada.
132. La atribución conferida al Poder Ejecutivo Estatal en el artículo 9, fracción IV del código urbano relativa a evitar la especulación de terrenos es el reflejo de la disposición citada de la ley general, misma que no es exclusiva de un orden de gobierno, pues la norma no lo establece como atribución o facultad sino como un fin en sí mismo que deberán buscar todas las autoridades en general que tengan relación con la materia.
133. Por lo que ve al artículo 9, fracción X en relación con el artículo 113 del código urbano en los que se otorga al Poder Ejecutivo Estatal la facultad de inscribir en el registro público de la propiedad y del comercio los programas de ordenamiento territorial emitidos por el municipio tiene sustento en los artículos 17, 55 y 56 de la Ley General de Asentamientos Humanos.
134. A diferencia de la apreciación del municipio actor el hecho de que la autoridad estatal realice la inscripción de dichos programas y que verifique su congruencia no implica que haya una invasión a la esfera competencial del municipio, pues el constituyente permanente determinó que el ejercicio de la facultad concedida a los municipios en el artículo 115, fracción V, inciso a) de la Constitución Federal está condicionada al cumplimiento de las leyes estatales y federales, así como a la congruencia y armonía que deben guardar los instrumentos de planeación urbanística.
135. De esta manera la facultad que tiene en esta materia el municipio actor no es exclusiva e irrestricta sino que parte de la colaboración que existe entre los tres órdenes de gobierno y la armonía que impera en sus instrumentos de planeación, por lo que el hecho que la autoridad estatal verifique la congruencia de dichos programas no implica que someta al municipio a su potestad, ni que ejerza las facultades que le corresponden a éste, sino que ello sólo tiene por finalidad vigilar la armonía y vinculación que deben guardar dichos instrumentos.
136. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto casos similares donde las autoridades estatales han negado la publicación o inscripción de los programas de desarrollo urbano emitidos por los municipios cuando no cumplen con el principio de congruencia determinando que dicha negativa no implica invadir la esfera competencial del municipio. Cita parte del contenido de la controversia constitucional 31/2010 antes referida. De acuerdo al artículo 113 del código urbano para que el registro público niegue dicha inscripción por incongruencia con otros programas es posible contar con un dictamen técnico por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, mismo que expondrá las razones por las cuales no es procedente la inscripción del programa en cuestión lo que no implica que el estado se entrometa en la autonomía municipal, pues la facultad que tiene el municipio para formular sus programas de desarrollo urbano no es exclusiva e irrestricta, en cualquier caso puede presentar nuevamente dicho programa a la autoridad estatal a fin de lograr su inscripción.
137. El hecho de que el registro público de la propiedad revise la congruencia y armonía de los programas que vaya a inscribir no implica que esté sustituyendo al municipio en sus funciones ni que revise su actuar, pues no debe perderse de vista que ante todo las autoridades estatales deben procurar que los instrumentos de planeación sean acordes con las directrices del sistema nacional de planeación democrática.
138. **Opinión de la Procuradora General de la República.** Esta funcionaria al rendir su opinión, manifestó, en síntesis:
139. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional y que quien la promovió goza de legitimación procesal activa para ello.
140. Se actualiza la primera hipótesis del artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia toda vez que la publicación de las normas impugnadas se hizo el treinta y uno de mayo de dos mil doce, por lo que el plazo para promover la controversia inició a partir del primero de junio de dos mil doce y feneció el trece de julio del mismo año, pues aunque la demanda se presentó el doce de julio de dos mil doce se hizo en la oficina de correos del centro histórico de la ciudad de Querétaro, Estado de Querétaro, más no así en la oficina de correos del Municipio de Tequisquiapan de la citada entidad, misma que se encuentra ubicada en la calle de Morelos número 10, Tequisquiapan, Centro, clave de oficina 76751, en territorio del citado municipio, incumpliendo con ello lo ordenado en el numeral 8º de la Ley Reglamentaria de la materia.

141. Toda vez que existe una oficina de correos en el municipio actor y no fue en ella donde se depositó el escrito de demanda de controversia constitucional, ese Alto Tribunal deberá tener por no promovida la citada demanda de controversia constitucional y sobreseer conforme con lo establecido en el numeral 19, fracción VIII, en relación con el 8º y 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia.
142. Es infundada la afirmación del municipio actor en la que señaló que con la emisión de diversos artículos del código impugnado se actualizó una invasión de esferas de competencia en perjuicio de su representado violando con ello los numerales 1º, 14, 16, 40, 41, 43, 44, 49, 115, fracciones I y V, incisos a), d) y f) 124 y 133 de la Constitución Federal, toda vez que la materia de asentamientos humanos contemplada en los numerales impugnados es ejercida de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, conforme a lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, que determina la intervención de cada uno de estos tres niveles de gobierno en dicha materia.
143. Las autoridades administrativas estatales, conforme a la citada ley general no tienen ninguna atribución para subrogarse *motu proprio* las competencias municipales, no obstante ello el municipio puede convenir con el estado que éste lo auxilie en dicha materia en el desempeño de algunas o todas sus funciones administrativas en la materia, siempre y cuando se suscriban los respectivos convenios de coordinación.
144. Es falso que a través de los numerales impugnados el Congreso del Estado haya pretendido que el gobernador de la entidad por medio de las dependencias a su cargo invada la esfera competencial de los municipios y con ello menoscabe su libertad en virtud de que la Constitución Federal, así como la Ley General de Asentamientos Humanos delimitan las atribuciones y facultades que en el caso de la regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población son concurrentes entre la Federación, los estados y los municipios con objeto de darle así cumplimiento total a los postulados que se encuentran establecidos en los numerales 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-C y 115, fracciones V y VI de la Constitución Federal.
145. Resulta infundada la afirmación del municipio actor de que la fracción II del artículo 1º del código urbano sea inconstitucional y que con ella se invada la esfera de competencia de los municipios al atribuirle al Poder Ejecutivo Estatal la facultad para determinar provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, utilización del suelo, rangos de densidad de población, temporalidad y coeficientes de ocupación, cuando exclusivamente le corresponde hacerlo al municipio.
146. Lo cierto es que la intención del legislador local al emitir la fracción II del artículo 1º del código urbano fue la de precisar que las normas que integran el código urbano que son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el estado, tienen por objeto establecer los mecanismos jurídicos y administrativos conforme a los cuales el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios de la entidad ejercerán sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, considerando los rangos de densidad de población, la temporalidad y los coeficientes de ocupación y utilización del suelo.
147. En consecuencia, es falso que con la emisión de la fracción II del artículo 1 del código urbano se pretenda legalizar una invasión de competencias de los municipios por parte del gobierno del estado en materia de desarrollo urbano, tal y como lo afirmó el municipio actor.
148. En el artículo 8º impugnado únicamente se determinó que tanto el poder ejecutivo como los municipios de la entidad son las autoridades competentes para planear y ordenar las provisiones, usos, destinos y reservas de los elementos del territorio y del desarrollo integral del mismo, es decir, les reconoció su competencia como autoridades concurrentes en materia de desarrollo urbano, sin embargo en ningún momento despojó a los municipios de la facultad originaria que tienen otorgada en los artículos 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-C y 115, fracciones V y VI de la Constitución Federal, como lo asevera el municipio actor.
149. Si bien la fracción IV del artículo 9º del código urbano impugnado le otorga facultades al poder ejecutivo para dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de los terrenos, ello no la torna inconstitucional, toda vez que de conformidad con la fracción XI del artículo 8º de la Ley General de Asentamientos Humanos le corresponde a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, la atribución de imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano conforme a lo previsto en la legislación local.

150. El gobierno estatal sí tiene atribuciones legales para dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de los terrenos, de ahí que sea infundada la afirmación del municipio actor respecto de la citada fracción.
151. También es infundada la afirmación del municipio actor respecto de la impugnación de la fracción X del artículo 9 del código urbano, ya que parte de una errónea apreciación y deja de lado lo establecido en la fracción I del artículo 9º de la Ley General de Asentamientos Humanos que claramente establece que le corresponde a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, la atribución de 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.
152. No obstante lo anterior, la fracción I del artículo 9º en ningún momento establece que a los municipios les compete inscribir los programas de desarrollo urbano en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio menos aún lo referente a todas aquellas resoluciones que se emitan respecto de dicha materia y que por su naturaleza así lo ameriten.
153. Asimismo, el hecho de que se establezca que el Registro Público de la Propiedad y del Comercio solicite a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas una opinión técnica sobre la congruencia del programa a inscribir y se haga una excepción con respecto al Programa Estatal de Desarrollo Urbano, ello no implica que se le esté facultando para que dé su visto bueno, puesto que dicha autoridad registral debe tener la certeza jurídica respecto del contenido de los programas a inscribir, incluido el programa municipal de desarrollo urbano, por lo que se considera que sí es viable que esta autoridad requiera una opinión calificada de los expertos en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos para el registro de dicho programa máxime que es una materia que también le compete al gobierno estatal.
154. También es infundado que la fracción II del artículo 11 del código urbano sea inconstitucional. Este precepto no puede ser interpretado aisladamente toda vez que el Poder Ejecutivo Estatal solamente podrá desplegar dicha facultad siempre y cuando así lo hayan convenido previamente los municipios y el gobierno de la entidad.
155. Es infundado que el artículo 12 impugnado sea inconstitucional. Si bien es cierto que no existe disposición constitucional que permita el traslado de competencias exclusivas del municipio al gobierno estatal, también lo es que tanto la Federación, los estados y los municipios están facultados conforme al artículo 6º de la Ley General de Asentamientos Humanos para ejercer de manera concurrente las atribuciones que tiene el estado en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en el ámbito de las competencias que les determine la propia Constitución Federal.
156. Sin embargo, en casos específicos como el que nos ocupa sí pueden convenir con el Poder Ejecutivo Estatal para que éste se haga cargo de manera temporal de determinadas funciones propias del municipio relacionadas con la materia de desarrollo urbano, ya que la fracción VIII del artículo 7º, las fracciones VI y VII del artículo 8º y las fracciones VII y IX del numeral 9º, todos de la Ley General de Asentamientos Humanos facultan a la Federación, a los estados y a los municipios para que puedan coordinarse y celebrar convenios y acuerdos de concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes y programas de desarrollo urbano, centros de población y respecto de la prestación de los servicios municipales a su cargo.
157. Es infundado que las fracciones II y XVIII del artículo 13 del código urbano sean inconstitucionales. El municipio actor deja de tomar en cuenta que si bien es cierto que constitucionalmente tiene la facultad de aprobar el uso de suelo de su territorio municipal, también lo es que en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos existe concurrencia entre la Federación, los estados y los municipios debiendo de manera coordinada cada una de estas autoridades y niveles de gobierno desplegar su función administrativa.
158. Existen planes y programas a nivel nacional que abarcan actividades de carácter estatal y municipal, asimismo los planes estatales contemplan actividades inmersas en los planes y programas municipales de ahí que deba existir una coordinación entre autoridades para su emisión y funcionamiento, sin que ello signifique una subordinación de una autoridad respecto de la otra.
159. Por tanto, no resulta viable la existencia de planes y programas municipales que se contrapongan con el federal y los estatales, ya que de ser así no se estarían cumpliendo los postulados constitucionales establecidos en el párrafo tercero del artículo 27, la fracción XXIX-C del artículo 73 y las fracciones V y VI del numeral 115 de la Constitución Federal.

160. Por lo que es falso que las fracciones II y XVIII del artículo 13 del código urbano condicionen el otorgar la aprobación del uso de suelo para la ubicación y construcción de las instalaciones de los servicios públicos al programa estatal de desarrollo urbano por lo que se deberá declarar su validez constitucional.
161. Resulta infundado que las fracciones III y IV del artículo 16 del código urbano sean inconstitucionales. Es falso que se configure una intromisión de las autoridades estatales sobre las del municipio y menos aún que se condicionen el otorgamiento de licencias de construcción y los permisos correspondientes para la ejecución de obras y uso de edificaciones y predios, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para cada caso, los cuales se encuentran estipulados en los programas sectoriales o estatales como lo afirma el municipio actor, por lo que deberá declarar su validez constitucional.
162. La fracción II, inciso b), puntos 1 y 2 del artículo 33 del código urbano no son inconstitucionales, pues si bien es cierto que estos criterios deben ser elaborados por el órgano municipal, no obstante ello, la materia de asentamientos humanos es concurrente. El gobierno estatal sí puede intervenir a través del programa estatal de desarrollo urbano en la determinación de los espacios y en la emisión de criterios para la fundación de los centros de población, así como para su conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los mismos.
163. También es infundado que el numeral 40 del código urbano sea inconstitucional porque éste se circunscribe solo a determinar que los programas municipales de desarrollo urbano, de desarrollo urbano de centros de población y parciales de desarrollo urbano, serán elaborados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados por los municipios de conformidad con lo previsto en el código urbano, los programas federales y estatales de desarrollo urbano.
164. Además, al señalar que dichos programas estarán conformados por el conjunto de estudios, políticas, normas técnicas, líneas de acción y disposiciones jurídicas relativas a la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, así como la fundación, conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los centros de población que estén dentro de su territorio.
165. Es infundado que la fracción I del artículo 41 sea inconstitucional, pues es falso que de ella se desprenda el establecimiento de una indebida relación de dependencia del programa municipal de desarrollo urbano con el programa estatal a que se hace alusión, lo cierto es que únicamente en ella se exige que exista congruencia y que se de una vinculación, con objeto de que no se realicen acciones contradictorias entre los distintos niveles de gobierno concurrentes, es decir entre el plan municipal y el programa estatal.
166. Es infundado que con la fracción I del artículo 42 se pretenda imponer una carga de contenido al municipio actor, pues es necesario que se expongan las razones por las cuales el programa de desarrollo urbano o parcial de desarrollo urbano se integrará a los fines u objetivos de los distintos instrumentos de planeación urbana que conforman el sistema estatal de planeación urbana.
167. También es infundado que el artículo 64 del código urbano sea inconstitucional al facultar al ejecutivo de la entidad para fundar centros de población a través de iniciativas que decida enviar a la legislatura. Ello porque esta facultad no es absoluta ya que debe adecuarse a la normativa y procedimientos previamente establecidos para dicha materia por el propio legislador estatal, sobre todo en cuanto a los requisitos que se deben satisfacer para poder aspirar a fundar un nuevo centro de población. Por ello es falso que con la emisión del numeral impugnado se le estén otorgando al gobernador facultades exclusivas del municipio en materia de fundación de nuevos centros de población, pues ambos órdenes de gobierno, estatal y municipal, están obligados a participar de manera concurrente para su fundación.
168. Es infundado que el último párrafo del artículo 65 sea inconstitucional, ya que en tanto no se aprueben el decreto y el programa de desarrollo urbano correspondientes y se lleve a cabo su publicación y registro, los municipios no podrán otorgar autorizaciones de uso de suelo o de construcción, ni autorizar transmisiones de propiedad. Esto es una vez que ya se haya establecido la zonificación correspondiente y contemplado la estructura urbana del centro de población, esto es, los centros, barrios o colonias, la localización de los equipamientos y espacios públicos, las áreas de actividad económica vinculadas a las habitacionales, las infraestructuras de comunicación vial y de telecomunicaciones y los transportes públicos y no motorizados que permitan la movilidad de la población, al interior y con el resto del sistema de centros de población, las tecnologías ecológicas que tiendan a reducir el desperdicio de agua, suelo y energía, el municipio podrá otorgar las autorizaciones de uso de suelo o de construcción.

169. Resulta falso que la fracción II del artículo 90 del código urbano sea inconstitucional al facultar al poder ejecutivo para formular esquemas específicos de utilización del suelo para barrios, colonias, fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales. Contrariamente a lo señalado por el municipio actor la constitución de reservas territoriales tendientes a garantizar la disponibilidad de suelo apto para el desarrollo urbano es una actividad concurrente en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos que debe ser desplegada tanto por el gobierno estatal como por los municipios, en consecuencia es falso que ésta sea una atribución estrictamente municipal y que con ella se invada la competencia que tiene el municipio en la materia.
170. El artículo 100 del código urbano no es inconstitucional porque en ningún momento somete al municipio respecto al programa estatal de vivienda.
171. Es infundado que el artículo 113 del código urbano sea inconstitucional, ya que los programas de desarrollo urbano que sean incongruentes o que no estén vinculados a otros programas de desarrollo urbano de mayor jerarquía, como el estatal o el nacional, no podrán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, pues de contradecir tal disposición se corre el riesgo de generar la creación de asentamientos humanos irregulares o desarrollo urbano incongruente con los programas nacional y estatal, violando con ello los postulados estatuidos en los artículos 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-C y 115, fracciones V y VI de la Constitución Federal, así como las disposiciones contenidas en la Ley General de Asentamientos Humanos.
172. Lo anterior, toda vez que se considera necesario que los planes de desarrollo urbano de los municipios se encuentren vinculados a los planes nacional y estatales, independientemente de que estos deberán ser congruentes con su contenido.
173. En cuanto al argumento del municipio actor respecto de que el cuarto párrafo del artículo 156 del código urbano es inconstitucional porque faculta al poder ejecutivo para emitir el dictamen técnico de licencia de ejecución de obras de urbanización de desarrollos inmobiliarios, de ubicación de vialidades y de equipamiento urbano, el mismo es infundado porque solamente establece que al momento de la emisión del dictamen técnico de licencia de ejecución de obras y urbanización y de la autorización correspondiente se deberán de observar diversas determinaciones.
174. Es infundado que el artículo 185 del código urbano sea inconstitucional porque le concede al poder ejecutivo facultades para la autorización y el otorgamiento de permisos para la construcción de fraccionamientos. Lo anterior, toda vez que dichas facultades única y exclusivamente podrá realizarlas el gobierno de la entidad siempre y cuando se haya suscrito con anterioridad el respectivo convenio de colaboración.
175. Si bien la autorización para la construcción de un fraccionamiento es el proceso mediante el cual el municipio otorga los permisos correspondientes que le impida al municipio hacerlo, este podrá delegarla mediante un convenio de colaboración al ejecutivo estatal, siempre y cuando las condiciones imperantes así lo permitan, toda vez que un acuerdo de esta naturaleza de ninguna manera conculca precepto alguno de la Constitución Federal.
176. Es infundado que el artículo 188 del código urbano sea inconstitucional porque si bien es cierto que faculta al ejecutivo estatal a emitir la autorización de dictámenes de uso de suelo, también lo es que supedita dicha atribución a la existencia del convenio de colaboración que previamente se suscriba entre el municipio y el gobierno estatal. Si bien esta facultad se encuentra reservada al municipio en los casos en que este se encuentre imposibilitado materialmente para realizar esta función municipal, mediante el convenio respectivo podrá delegársela al poder ejecutivo de ahí que la norma no sea inconstitucional.
177. En la misma tesitura el artículo 192 impugnado no es inconstitucional, ya que faculta al ejecutivo estatal para otorgar autorizaciones para ejecutar obras de urbanización de un fraccionamiento, siempre y cuando exista el convenio de colaboración respectivo entre el municipio y el gobierno estatal cuando el primero esté imposibilitado materialmente para poder realizar esta función.
178. Es infundado que el artículo 194 del código urbano sea inconstitucional, al atribuirle al poder ejecutivo conocer de los recursos que interpongan los desarrolladores por virtud de alguna observación técnica hecha por un supervisor. No se actualiza alguna invasión de facultades del municipio actor toda vez que se establece que durante el proceso de construcción del fraccionamiento, la autoridad deberá supervisar la ejecución de las obras de urbanización, indicando al desarrollador y asentando en la bitácora de las obras de urbanización las observaciones producto de la supervisión.

179. En este caso el desarrollador observará las indicaciones técnicas que le formulen los supervisores, pero tendrá derecho a recurrirlas por escrito ante la autoridad municipal o bien ante la estatal de acuerdo al convenio que en materia de desarrollo urbano se hubiera suscrito. De no existir convenio en materia de desarrollo urbano entre el municipio y el gobierno estatal, quien deberá resolver en forma fundada y motivada lo será el municipio de ahí lo infundado del argumento vertido por el municipio actor.
180. La misma lógica para atender el argumento contra el artículo 195 del código urbano, ya que se encuentra supeditada a que previamente el municipio y el gobierno estatal hayan suscrito un convenio en materia de desarrollo urbano.
181. Es infundado que el artículo 211 impugnado sea inconstitucional al facultar al estado para adoptar medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios. Es falso que las atribuciones administrativas en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos sean exclusivas del municipio, toda vez que en esta materia convergen los tres niveles de gobierno de manera concurrente dada la complejidad de la misma, tan es así que el numeral impugnado considera de interés público la constitución del régimen de propiedad en condominio.
182. En consecuencia, tanto el titular del Poder Ejecutivo Estatal como los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden conjunta o separadamente adoptar las medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios al converger en materia que son concurrentes conforme a lo establecido en la Constitución Federal en los numerales 27, párrafo tercero, 73, fracción XXIX-C y 115, fracciones V y VI de la Constitución Federal.
183. Por otra parte, el argumento del municipio actor respecto del artículo 243 en relación con el 242 del código urbano sigue la misma suerte que el analizado en el párrafo anterior, y es constitucional al permitirle al poder ejecutivo que otorgue la autorización para la construcción de condominios. Lo anterior es así toda vez que la autorización a que se refiere el artículo 242 podrá ser otorgada por el titular del poder ejecutivo sólo en los casos en que exista un convenio que haya sido celebrado con el municipio en el que se pretenda construir el condominio.
184. Es infundado que el artículo 326 sea inconstitucional al disponer que previa suscripción de un convenio entre el municipio y el gobierno estatal se faculta al ejecutivo local para dictaminar sobre la autorización y la modificación del uso de suelo de un predio o de una edificación. No se puede alegar que el ejecutivo estatal se encuentre inmiscuyéndose en actividades de competencia netamente municipal, si previamente a su intervención como autoridad en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos se suscribió el convenio respectivo entre el municipio y el gobierno estatal para poder desplegar tal función consistente en la autorización del uso de suelo o su modificación.
185. Si el municipio no conviene con el Poder Ejecutivo Estatal, la autoridad competente para expedir y autorizar el uso de suelo y su modificación, lo será el propio municipio y quien emitirá el dictamen técnico será su dirección o departamento de desarrollo urbano municipal, sin embargo, si se llegase a suscribir un convenio de colaboración en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos y el municipio de manera temporal le delegara estas funciones al gobierno estatal, quien tendría que expedir y autorizar el uso de suelo y su modificación lo será el Poder Ejecutivo Local por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. En ese tenor resulta que el artículo 326 es constitucional.
186. Por todo lo anterior y al resultar infundados los argumentos del municipio actor procede que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la validez constitucional de los artículos del código urbano impugnados.
187. **Audiencia.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, 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, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución⁵.

⁵ Foja 1475 del expediente.

III. COMPETENCIA

188. 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, dado que se trata de un conflicto competencial entre el Municipio de Tequisquiapan y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Querétaro.

IV. OPORTUNIDAD

189. Por ser de estudio preferente, se procede a analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.
190. Del análisis integral del escrito inicial de demanda se advierte que el municipio actor solicita, medularmente, la declaración de invalidez de diversos artículos del Código Urbano del Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad de treinta y uno de mayo de dos mil doce.
191. Como puede observarse, en el caso, se solicita la declaración de invalidez de normas de carácter general, por lo que, para efectos de determinar lo referente a la oportunidad en la presentación de la demanda, deberá estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia⁶, que prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber: a) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y b) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
192. En el caso, es aplicable la primera hipótesis, ya que el municipio actor solicita la declaración de invalidez del Código Urbano del Estado de Querétaro, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial de la Entidad de treinta y uno de mayo de dos mil doce.
193. Adicionalmente cabe destacar que el oficio por el que se interpone la presente controversia constitucional se remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del Servicio Postal Mexicano, según consta del sello que aparece asentado en el sobre que obra a fojas cincuenta y ocho vuelta de este expediente, consecuentemente, su oportunidad deberá analizarse conforme a lo previsto en el artículo 8 de la Ley Reglamentaria de la materia⁷.
194. Conforme al citado numeral, para que se tengan por presentadas en tiempo las promociones que se depositen por correo certificado o se envíen vía telegráfica se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envíen vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito o envío se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito o envío se realice dentro de los plazos legales.

⁶Artículo 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

[...]

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

[...].”

⁷ARTÍCULO 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes”.

Sirve de apoyo, por analogía, la tesis de rubro, texto y datos de identificación siguientes: Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV. Abril de 2002. Tesis: P./J. 17/2002. Página: 898. “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia”.

195. En el caso concreto, como se asentó, el depósito del oficio en el que se promueve la presente controversia se efectuó por correo mediante pieza certificada con acuse de recibo, según se desprende del sobre que obra agregado a fojas cincuenta y ocho vuelta del presente expediente, en el que aparecen asentados diversos sellos que se leen: "SERVICIO POSTAL MEXICANO. CENTRO DE ATENCIÓN AL PÚBLICO. 12 JUL 2012. CENTRO HISTÓRICO 78001. QUERÉTARO, QRO"⁸, con lo que se cumple en este aspecto con el primer requisito que exige el artículo 8 de la Ley Reglamentaria de la materia.
196. Por otra parte, como se ha expresado, el numeral en cita dispone que las oficinas de correos o de telégrafos en que debe hacerse el depósito o el envío correspondiente son aquéllas que se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.
197. Así, las partes que radiquen fuera del lugar de residencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán presentar sus promociones y recursos mediante correo certificado o por telégrafo, en los lugares en que tengan su residencia.
198. Del análisis del sobre con el que se remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la controversia constitucional, se advierten diversos sellos del Servicio Postal Mexicano en los que se aprecia que se depositó el doce de julio de dos mil doce y que dicho depósito se llevó a cabo en el lugar de residencia del municipio actor, el cual está ubicado en el Estado de Querétaro. Por lo tanto, se cumple con el segundo requisito que exige el artículo 8 de la Ley Reglamentaria de la materia, consistente en que el depósito o envío de las promociones se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes.
199. Resta ahora determinar si el depósito del escrito de demanda se hizo dentro del plazo legal antes señalado que para tal efecto prevé el artículo 21, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia, el cual transcurrió del primero de junio de dos mil doce al doce de julio del mismo año⁹.
200. Por tal virtud, si la controversia constitucional se presentó en la oficina de correos en la localidad a la que pertenece el municipio actor el doce de julio de dos mil doce, resulta indiscutible que la misma es oportuna.
201. No es obstáculo lo señalado por la Procuradora General de la República en el sentido de que la demanda debió depositarse en la oficina de correos del municipio actor, ya que, como ya lo dijimos, la demanda fue presentada en tiempo y en el lugar de residencia de las partes, esto es en el Estado de Querétaro, porque precisamente una de las finalidades de poder hacer este tipo de promociones en el lugar de residencia de las partes es con la finalidad de que se tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquéllos cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este Alto Tribunal, a fin de que no tengan que desplazarse del lugar de su residencia hasta esta ciudad para presentar sus promociones o recursos, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia. En este sentido, el municipio actor cumplió con la norma reglamentaria en tanto realizó el depósito de su promoción en la oficina de correos de la entidad federativa donde tiene su residencia.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA.

202. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional¹⁰, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.
203. En el presente asunto, el actor es el Municipio de Tequisquiapan, del Estado de Querétaro y en su representación suscribió la demanda Daniel González Pérez, ostentándose como Síndico del referido municipio, cargo que acreditó con copia certificada de la constancia de mayoría emitida por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, expedida a favor de la fórmula postulada por el Partido Acción Nacional para el periodo dos mil nueve dos mil doce en la que consta que el promovente cuentan con el cargo que ostenta¹¹.

⁸ Foja 58 vuelta del expediente.

⁹ Debiéndose descontar los días dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro y treinta de junio, primero, siete y ocho de julio de dos mil doce, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁰ "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. (...)"

¹¹ Fojas 99 de autos.

204. En ese sentido, los artículos 3º y 33, fracciones V y VI de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro¹² establecen que la representación legal del municipio la tiene el ayuntamiento y que el síndico tiene a su cargo la representación de éste de representar legalmente al municipio ante toda clase de tribunales federales y estatales. Por lo tanto, el síndico que suscribe la demanda cuenta con la facultad de representación del municipio actor en esta vía.
205. Asimismo, el municipio actor cuenta con legitimación para acudir a esta vía al ser uno de los entes enunciados en el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA.

206. En auto de diecinueve de julio de dos mil doce, los integrantes de la Comisión de Receso de este Alto Tribunal reconocieron el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro, así como a los Secretarios de Gobierno y de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la entidad, respecto del refrendo de la norma impugnada.
207. **Poder Ejecutivo Local y Secretario de Gobierno de la entidad.** Comparece en representación de este poder y dependencia, Jorge López Portillo Tostado, quien se ostenta como Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo de la entidad, cargo que acredita con la copia certificada de su nombramiento de quince de marzo de dos mil doce, en la que consta que fue designado por el ejecutivo estatal en el cargo con que se ostenta¹³. Dicho funcionario se encuentra facultado para acudir, en representación del Poder Ejecutivo Local, de conformidad con el artículo 2º, segundo párrafo de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro¹⁴, por lo tanto, cuenta con la debida legitimación procesal para representar en este medio de control constitucional al Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, así como para acudir en representación de la propia Secretaría de Gobierno de la entidad, en tanto que a ésta se le reclama el refrendo del decreto por el que se emitió el código urbano impugnado, y en términos del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la Entidad¹⁵ esta secretaría tiene la obligación de refrendar, para que sean obligatorias, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que el Gobernador del Estado promulgue o expida.
208. Por lo tanto, las citadas autoridades cuentan con legitimación pasiva para comparecer al juicio al atribuírsele la promulgación de la norma general que se impugna y el refrendo de la misma.
209. **Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.** Comparece en representación de esta autoridad, Sergio A. Chufani Abarca, quien se ostenta como Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la entidad, cargo que acredita con la copia certificada de su nombramiento de primero de octubre de dos mil nueve, en la que

¹²Cabe señalar que cuando se presentó la demanda el contenido del artículo 3 es el siguiente: "Artículo 3.- Los municipios están investidos de personalidad jurídica y dotados de patrimonio propio. La representación legal corresponde al Ayuntamiento, quien la ejercerá a través del síndico o delegándola a favor de terceros, mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento. (...)

Cabe precisar que actualmente el contenido de este artículo es el siguiente:

"Artículo 3.- Los municipios están investidos de personalidad jurídica y dotados de patrimonio propio. La representación legal corresponde al Ayuntamiento, quien la ejercerá a través de los síndicos, de terceros o de la dependencia jurídica especializada, que mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento se determine. La representación también podrá delegarse para asuntos de carácter legal o jurisdiccional. El reglamento o acuerdo mediante el cual se haga la delegación de representación tendrá naturaleza de documento público y hará prueba plena en cualquier procedimiento de carácter administrativo o jurisdiccional, sin necesidad de ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio".

Artículo 33.- El Síndico tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

(...)

V.- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales;

VI.- Representar legalmente al municipio ante toda clase de tribunales federales y estatales y delegar esta representación, por acuerdo del Ayuntamiento en los casos en que el municipio tenga un interés; (...)."

Cabe precisar que actualmente el acápite del artículo 33 es el siguiente:

"Artículo 33.- Los Síndicos tendrán las siguientes facultades y atribuciones:

(...)"

¹³ Foja 273 del expediente.

¹⁴ "Artículo 2. El ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado, corresponde al Gobernador, quien tendrá las atribuciones, facultades, funciones y obligaciones que le señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Querétaro, esta Ley y las demás disposiciones legales aplicables.

El Gobernador, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo, podrá ser representado por el Secretario de Gobierno, ante cualquier autoridad federal, estatal y municipal".

¹⁵ "Artículo 21. La Secretaría de Gobierno es la dependencia encargada de conducir, por delegación del Gobernador del Estado, la política interna y la gobernabilidad del Estado. Tendrá, además, las siguientes atribuciones:

(...) V. Refrendar, para que sean obligatorias, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que el Gobernador del Estado promulgue o expida, además del titular de la dependencia a la cual el asunto corresponda;

(...)"

consta que fue designado por el ejecutivo estatal en el cargo con que se ostenta¹⁶, a quien se le reclama el refrendo del Decreto por el que se publicó el Código Urbano impugnado, y en términos de la facultad que le confiere el citado artículo 8° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de la Entidad¹⁷ para que los decretos expedidos por el gobernador tengan validez y observancia deben ir refrendados por el Secretario de Gobierno y por el titular de la dependencia a la cual el asunto corresponda, en este sentido es claro que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la entidad cuenta con la debida legitimación procesal pasiva para intervenir en la controversia.

- 210. **Poder Legislativo del Estado.** Comparece en representación de este poder el Diputado Hiram Rubio García, quien se ostenta como Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Querétaro, cargo que acredita con la constancia expedida por el segundo secretario de dicho órgano parlamentario en donde consta el cargo con el que se ostenta, asimismo, con las copias certificadas del decreto por el que se declaró electa la mesa directiva de la citada legislatura que fungiría del primero de abril al veinticinco de septiembre de dos mil doce¹⁸, de la que se advierte que el diputado Hiram Rubio García fungirá como presidente de la indicada legislatura.
- 211. Dicho funcionario se encuentra facultado para acudir, en representación del Poder Legislativo Local, de conformidad con los artículos 125 y 126, fracción XXII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo¹⁹, por lo tanto, cuenta con la debida legitimación procesal para representar en este medio de control constitucional al Poder Legislativo del Estado de Querétaro.
- 212. Finalmente, el Poder Legislativo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio al atribuírsele la emisión de la norma general que se impugna.

VII. CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA

- 213. Conviene aclarar que si bien el municipio actor señala en su primer concepto de invalidez diversos artículos que a su juicio invaden su competencia, lo cierto es que en sus argumentos no se refiere a todos ellos, por lo que, en primer término debe precisarse cuáles son los artículos impugnados atendiendo a los lineamientos que la Ley Reglamentaria y este Tribunal ha establecido en materia de suplencia de la queja y cuestión efectivamente planteada.
- 214. Para ello, debemos tomar en cuenta que el municipio actor señaló como impugnados en su primer concepto los artículos 1, fracción II, 8, 9, 11, 12, 13, fracciones II y XVIII, 14, 16, 33, 40, 41, fracción I, 42, 64, 65, último párrafo, 90, 109, 113, 156, cuarto párrafo y fracción I, 163, 185, 188, 192, 194, 195, 211, 243, 326 y considerando 10²⁰ del Código Urbano para el Estado de Querétaro.
- 215. Si bien estos artículos se enlistaron como impugnados, conviene aclarar que el municipio actor formuló argumentos de manera particular respecto de los siguientes artículos:

Artículo 1, fracción II.	Se faculta al poder ejecutivo para determinar provisiones, usos, reservados y destinos de áreas y predios, utilización del suelo, rangos de densidad de población, temporalidad y coeficientes de ocupación, cuando exclusivamente le corresponde al municipio.
Artículo 8.	Se atribuyen facultades al poder ejecutivo para planear y ordenar provisiones, usos, destinos y reservas de los elementos del territorio y del desarrollo, mismas que son exclusivas del municipio, puesto que es el único facultado para realizar, elaborar y vigilar los planes o programas de desarrollo urbano y es en estos instrumentos donde se estipula precisamente las provisiones, usos, destinos, etcétera.

¹⁶ Foja 186 del expediente.

¹⁷ "Artículo 8. Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Gobernador del Estado, deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir refrendados por el Secretario de Gobierno y por el titular de la dependencia a la cual el asunto corresponda".

¹⁸ Foja 358 del expediente.

¹⁹ "Artículo 125. (Carácter del Presidente) Para todos los efectos de esta Ley, se entiende por Presidente de la Legislatura, al de la Mesa Directiva.

El Presidente de la Legislatura expresa la unidad institucional del Poder Legislativo.

Artículo 126. (Facultades y obligaciones del Presidente) Corresponde al Presidente de la Mesa Directiva:

(...)

XXII. Ejercer la representación legal de la Legislatura exclusivamente para asuntos contenciosos, facultad que podrá delegar al Director de Asuntos Legislativos y Jurídicos o a prestadores externos de servicios profesionales que cuenten con título profesional de Licenciado en Derecho, cuando así se requiera. Asimismo, representará legalmente al Poder Legislativo, en la contratación de empréstitos, arrendamientos financieros o la utilización de cualquier instrumento financiero y de crédito en sus diversas modalidades, previa aprobación del Pleno;"

²⁰ Conviene señalar que, al margen de que respecto de este considerando 10 no se hicieron valer argumentos específicos, no se trata de una norma general en sentido estricto, por ello al final de este apartado no se tiene como norma impugnada.

Artículo 9, fracciones IV y X.	<p>Se faculta al poder ejecutivo para dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de terrenos cuando esto corresponde a la autoridad municipal determinarlo.</p> <p>Se le atribuye la facultad de inscribir “los programas” (plural) de desarrollo urbano en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y todas aquellas resoluciones que se emitan de conformidad con el código urbano que por su naturaleza lo ameriten. Esto quiere decir que se incluyen los programas de desarrollo urbano municipales, desplazando de esta obligación y facultad al municipio, como si se tratase de un “Visto Bueno” por parte del poder ejecutivo, cuando esto resulta ser una obligación municipal exclusiva.</p> <p>Se le atribuye al Registro Público de la Propiedad y del Comercio solicitar una “opinión técnica” a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas sobre la congruencia del programa a inscribir, exceptuando al Programa Estatal de Desarrollo Urbano, es decir supedita el programa municipal de desarrollo urbano al estatal siendo que deben ser congruentes entre sí y no el municipal del estatal, pone en un plano superior a este último programa.</p>
Artículo 11 fracción II.	Se atribuye al poder ejecutivo a través de la secretaría de obras públicas la aprobación y autorización de desarrollos inmobiliarios cuando esta facultad corresponde constitucionalmente al municipio.
Artículo 12.	Se atribuye la facultad a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo de llevar los trámites administrativos referentes a los desarrollos inmobiliarios previo convenio con el municipio cuando no existe disposición constitucional ni legal que faculte el traslado de competencias exclusivas del municipio.
Artículo 13 fracciones II y XVIII.	<p>Se supedita el control y vigilancia de la utilización del suelo a los “programas de desarrollo urbano debidamente aprobados”. Es decir, al utilizar el plural de programa se entiende entonces que se refiere también -además del municipal al estatal-, cuando no debe existir ninguna condicionante para el control y vigilancia de los usos de suelo excepto por el propio municipio en su plan respectivo.</p> <p>En segundo lugar condiciona el otorgar la aprobación del uso de suelo para la ubicación y construcción de las instalaciones de los servicios públicos al programa estatal de desarrollo urbano, cuando nuevamente no debe de existir sujeción alguna donde la Constitución Federal y la ley de asentamientos establecen las atribuciones del municipio sin condicionantes para su despliegamiento.</p>
Artículos 16 fracciones III y IV.	Condiciona el establecimiento de usos y destinos de los inmuebles que se encuentran en territorio municipal conforme los programas sectoriales de desarrollo urbano. Hay una intromisión en las decisiones municipales. Además, también condiciona el otorgamiento de licencias de construcción y permisos correspondientes para la ejecución de obras y uso de edificaciones y predios, “previo cumplimiento de los requisitos establecidos para cada caso” ¿Cuáles requisitos establecidos? ¿Los estipulados en los programas sectoriales o estatales?, resulta una intromisión ya que los requisitos los establece el propio municipio en el ámbito de su competencia.
Artículo 33 fracción II, inciso b), puntos 1 y 2, e inciso c) puntos 1 y 2.	Se habilita al programa estatal de desarrollo urbano para: a) determinar espacios y criterios para la fundación de los centros de población; b) determinar los criterios y lineamientos generales para la conservación, mejoramientos, consolidación y crecimiento de los centros de población; y c) clasificar las aptitudes del suelo considerando la distribución general de la población, las actividades económicas y condicionantes físicas. Es decir, los criterios que estipula el programa son en suma importantes, salvo que le corresponden exclusivamente al municipio y no al estado.

Artículo 40.	Se subordinan los programas municipales de desarrollo urbano, centros de población y parciales de desarrollo a los programas estatales y federales, invadiendo la esfera de competencia del municipio porque en lugar de utilizar el enunciado "de conformidad", debería aplicarse el "en congruencia", para efecto de armonizar los planes de diferentes competencias pero sin vulnerar competencia y ni subordinar uno del otro.
Artículo 41 fracción I.	Se refiere en la fracción primera que los programas municipales deberán contener vinculación con el contexto del programa estatal de desarrollo urbano, violentando la esfera competencial porque no debe depender el instrumento municipal del estatal sino únicamente ser congruente con él.
Artículo 42 fracción I.	Se transgrede la esfera jurídica municipal al imponer una carga de contenido "razones por las cuales el programa se integra a los fines u objetivos de los distintos instrumentos de planeación urbana que conforman el sistema estatal de planeación urbana" que no le corresponde al municipio, sólo le corresponde tener congruencia.
Artículo 64.	Se faculta al ejecutivo para fundar un centro de población a través de una iniciativa enviada a la legislatura, sin que exista la atribución constitucional y legal para hacerlo, ya que le corresponde al municipio.
Artículo 65 párrafo último.	Se limita la atribución exclusiva del municipio al impedir otorgar autorizaciones de uso de suelo o construcción ni transmisiones de propiedad en tanto no se aprueben el decreto y programa de desarrollo urbano correspondiente. Las autoridades demandadas no pueden limitar esta atribución municipal ni condicionarla, porque no les corresponde a ellas decidir cuándo y cómo deben suspenderse las atribuciones municipales.
Artículo 90 fracción II.	Se faculta al poder ejecutivo a formular esquemas específicos de utilización del suelo para barrios, colonias, fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales, atribución estrictamente municipal.
Artículo 109.	Se somete el programa municipal al programa estatal de vivienda cuando simplemente debe ser congruente.
Artículo 113.	Se faculta al registro público de la propiedad y comercio para rechazar programas de desarrollo urbano (se incluye el municipal del cual se alega como concepto de validez), cuando no esté vinculado con otros programas de desarrollo urbano inscritos de superior jerarquía. En este caso existen dos violaciones, la primera estriba en que la vinculación a otros planes no debe obligarse al municipio porque exclusivamente le corresponde -al programa municipal- ser congruente más vincularse con demás (sic). La segunda es que plasma una jerarquía en los programas cuando estos deben ser congruente nada más y respetarse por virtud de sus competencias.
Artículo 156 cuarto párrafo y fracción I.	Se faculta al poder ejecutivo para emitir el dictamen técnico de licencia de ejecución de obras de urbanización de desarrollos inmobiliarios, ubicación de vialidades y equipamiento urbano sin que esta atribución le corresponda, pues la propia Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos no estipulan tal derecho ni tampoco su delegación. Ambos ordenamientos son precisos en la distribución de mandos en su jurisdicción, de tal suerte que el simple hecho de estipular una facultad que contraviene la constitución y la correlativa ley general debe tildarse como inconstitucional el artículo impugnado.
Artículo 185.	Se otorga al poder ejecutivo local (en correlación con el 184) la autorización y permisos para la construcción de fraccionamientos. Atribuciones que son únicas del municipio y que no pueden ser delegadas bajo ninguna figura jurídica salvo que la constitución lo disponga expresamente como ocurre en tratándose de servicios municipales.

Artículo 188.	Se faculta al ejecutivo del estado emitir la autorización de dictámenes de uso de suelo, vulnerando la esfera competencial del municipio. El hecho de que el articulado faculte a la autoridad estatal resulta violatorio de la Constitución Federal porque constitucional y legalmente no le corresponde dictaminar los usos de suelo, ya que esta facultad está reservada al municipio.
Artículo 192.	Se faculta al poder ejecutivo para el otorgamiento de autorizaciones para ejecutar obras de urbanización de un fraccionamiento, invadiendo la esfera jurídica del municipio ya que no puede ejercer atribuciones que ningún ordenamiento le confiere al estado, máxime si éstas se encuentran reservadas expresamente al municipio.
Artículo 194.	Se atribuye al ejecutivo del estado conocer de los recursos que interpongan los desarrolladores por virtud de alguna observación técnica hecha por un supervisor, cuando la materia observada es de competencia municipal y no inmiscuye al estado, porque la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos así lo disponen.
Artículo 195.	Se faculta al ejecutivo del estado para conocer mediante el supervisor de las violaciones del proyecto autorizado del fraccionamiento por parte del desarrollador.
Artículo 211.	Se faculta al estado para adoptar medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios, cuando las atribuciones administrativas resultan ser exclusivas del municipio, trasgrediendo la esfera jurídica de este último.
Artículo 243 en relación con el artículo 242.	Se faculta al ejecutivo del estado la autorización de construcción de condominios cuando es de exclusiva competencia municipal.
Artículo 326.	Se faculta al ejecutivo del estado a dictaminar sobre la autorización y modificación del uso de suelo de un predio o de una edificación, inmiscuyéndose el estado en competencia meramente municipal tratando de "respetar" la atribución constitucional del municipio con un convenio como si se tratase de particulares modificando actos inter partes y obviando por supuesto el orden e interés público, así como la propia Constitución Federal. Por lo que derivado de lo anterior, se invade la esfera del municipio y menoscaba su libertad, pues la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos delimitan las atribuciones entre los estados y municipios sin que exista facultad expresa para trasladar las competencias a través de un convenio, pues la constitución no puede ser alterada bajo convenios entre órganos y poderes, no puede darse el tratamiento a la constitución como si se tratara de un acuerdo de voluntades entre particulares.

216. En este sentido, los artículos combatidos que deben considerarse impugnados por lo que hace al primer concepto de invalidez son 1, fracción II; 8, 9, fracciones IV y X; 11, fracción II; 12, 13, fracciones II y XVIII; 16, fracciones III y IV; 33, fracción II, inciso b), puntos 1 y 2, e inciso c) puntos 1 y 2; 40, 41, fracción I; 42, fracción I; 64, 65, último párrafo; 90, fracción II; 109, 113, 156, cuarto párrafo y fracción I; 185, 188, 192, 194, 195, 211, 243, en relación con el 242; 326 del Código Urbano para el Estado de Querétaro.
217. Por su parte, en el segundo concepto de invalidez se impugnan los artículos 11, fracción II; 12, 14, 17, fracción IV; 156, fracción I; 163, 184, 185, 192, 194, 195, 242 y 243 del Código Urbano para el Estado de Querétaro.
218. En el tercer concepto de invalidez se impugnan los artículos 16, fracción IX y 28, fracciones V y VI del Código Urbano estatal.

- 219. En el cuarto concepto de invalidez se combaten los artículos 9, fracciones IV y X y 113 del Código Urbano para el Estado de Querétaro.
- 220. En este sentido deben tenerse como impugnados los siguientes artículos: 1, fracción II; 8, 9, fracciones IV y X; 11, fracción II; 12, 13, fracciones II y XVIII; 14, 16, fracciones III, IV y IX; 17, fracción IV; 28, fracciones V y VI; 33, fracción II, inciso b), puntos 1 y 2, e inciso c) puntos 1 y 2; 40, 41, fracción I; 42, fracción I; 64, 65, último párrafo; 90, fracción II; 109, 113, 156, cuarto párrafo y fracción I; 163, 184, 185, 188, 192, 194, 195, 211, 243, en relación con el 242; y 326 del Código Urbano para el Estado de Querétaro.

VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

- 221. **Cesación de efectos.** Este Tribunal Pleno considera necesario revisar si respecto de diversos artículos impugnados se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia²¹, toda vez que el veintidós de mayo de dos mil quince fueron publicadas en el periódico oficial de la entidad distintas reformas al Código Urbano del Estado de Querétaro que se relacionan con algunos artículos combatidos.
- 222. En efecto, el municipio actor formuló cuatro conceptos de invalidez, en los que impugnó distintos artículos, siendo que únicamente sufrieron cambios los siguientes:

Artículos impugnados	Artículos reformados
<p>Artículo 12. Corresponde a los Municipios la aprobación y autorización de los desarrollos inmobiliarios previstos en este Código. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado, previo convenio con los Municipios, podrá llevar a cabo los trámites administrativos referentes a los desarrollos inmobiliarios.</p>	<p>Artículo 12. Corresponde a los Municipios la aprobación y autorización de los desarrollos inmobiliarios previstos en este Código.</p> <p>Al Ayuntamiento le corresponde autorizar las etapas previstas en el artículo 186 fracciones IV, V, VI, y VII de este Código. Al área encargada del desarrollo urbano le corresponde lo relativo a las fracciones I, II y III, del citado artículo 186.</p> <p>Al Ayuntamiento le corresponderá la autorización para la venta de unidades privativas de aquellas unidades condominales o condominios que requieran obras de urbanización y que no se originen de un fraccionamiento autorizado. Al área encargada del desarrollo urbano, lo correspondiente a las etapas previstas en las fracciones I, II, III, IV, V y VII del artículo 244 de este Código, lo relativo a la fracción VI, podrá ser autorizado siempre y cuando el condominio no requiera obras de urbanización.</p> <p>La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado, podrá autorizar y aprobar, previo convenio con los Municipios, llevar a cabo los trámites administrativos referentes a los desarrollos inmobiliarios.</p>

²¹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

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

<p>Artículo 156 cuarto párrafo y fracción I.</p> <p>Artículo 156. En todos los desarrollos inmobiliarios, el desarrollador deberá transmitir gratuitamente al Municipio, el diez por ciento de la superficie total del predio para equipamiento urbano, mismo que deberá entregarse habilitado para su uso, según el destino que se asigne, además deberá transmitir gratuitamente la propiedad de la superficie que conformará la vialidad pública.</p> <p>La distribución de la superficie que conforma la transmisión para equipamiento urbano, deberá atender a la naturaleza del desarrollo inmobiliario que corresponda, conforme a lo previsto en este Código.</p> <p>Para el caso de condominios, por su naturaleza, la transmisión debe estar fuera del polígono independiente del desarrollo y el uno por ciento correspondiente a plazas o espacios abiertos podrá sumarse al porcentaje de equipamiento.</p> <p>En el cumplimiento de las obligaciones expresadas en los párrafos anteriores, al momento de la emisión del dictamen técnico de Licencia de Ejecución de Obras de Urbanización y la autorización correspondiente, se deberá observar lo siguiente:</p> <p>I. Corresponderá a los Municipios o, en su caso, al Poder Ejecutivo del Estado, de acuerdo al convenio que en materia de desarrollo urbano sea suscrito, incluir, cuando se emita el dictamen técnico de licencia de ejecución de obras de urbanización del desarrollo inmobiliario, la ubicación de vialidades y equipamiento urbano, que hayan sido determinadas en el visto bueno de lotificación;</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 156. En todos los desarrollos inmobiliarios el desarrollador deberá transmitir gratuitamente al Municipio, el diez por ciento de la superficie total del predio para equipamiento urbano, mismo que deberá entregarse habilitado para su uso, según el destino que se asigne.</p> <p>La distribución de la superficie que conforma la transmisión para equipamiento urbano, deberá atender a la clasificación del desarrollo inmobiliario que corresponda, conforme a lo previsto en este Código.</p> <p>En el caso de fraccionamientos, además deberá transmitir gratuitamente la propiedad de la superficie que conformará la vialidad pública.</p> <p>Se exceptúan de la transmisión a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, los condominios y unidades condominales que formen parte de fraccionamientos autorizados por los municipios o el Estado, que hayan dado cumplimiento a la transmisión del diez por ciento por concepto de equipamiento urbano.</p> <p>Para el caso de los fraccionamientos de tipo comercial e industrial y condominios, por su clasificación, la superficie del predio que se transmitirá por concepto de equipamiento urbano, podrá estar fuera de la superficie total del desarrollo inmobiliario.</p> <p>Dicha superficie deberá estar dentro del territorio municipal, deberá contar con adecuada accesibilidad y servicios.</p> <p>Corresponderá al Municipio, a través de su Ayuntamiento, determinar las zonas de ubicación donde deberá cubrir la necesidad de equipamiento urbano.</p> <p>En el cumplimiento de las obligaciones expresadas en los párrafos primero y segundo del presente artículo, al momento de la emisión del dictamen técnico de Licencia de Ejecución de Obras de Urbanización y la autorización correspondiente, se deberá observar lo siguiente:</p> <p>I. Corresponderá a los Municipios o, en su caso, al Poder Ejecutivo del Estado, de acuerdo al convenio que en materia de desarrollo urbano sea suscrito, incluir, cuando se emita el dictamen técnico de licencia de ejecución de obras de urbanización del desarrollo inmobiliario, la ubicación de vialidades y equipamiento urbano, que hayan sido determinadas en el visto bueno de lotificación;</p> <p>(...)</p>
---	--

<p>Artículo 243 en relación con el artículo 242.</p> <p>Artículo 242. La autorización para la construcción de un condominio, es el proceso mediante el cual el Municipio otorga los permisos correspondientes.</p> <p>Artículo 243. La autorización a que se refiere el artículo anterior, podrá ser otorgada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, en los casos que exista convenio celebrado con el Municipio en que se pretende construir el condominio.</p>	<p>Artículo 242.</p> <p>Artículo 242. La autorización para la construcción de un condominio es el proceso mediante el cual el Municipio otorga los permisos correspondientes, de acuerdo a lo previsto en el artículo 12 de este Código.</p>
<p>Artículo 184. La autorización para la construcción de un fraccionamiento es el proceso mediante el cual el Municipio otorga los permisos correspondientes.</p>	<p>Artículo 184. La autorización para la construcción de un fraccionamiento, es el proceso mediante el cual el Municipio otorga los permisos correspondientes, de acuerdo a lo previsto en el artículo 12 de este Código.</p>

223. Ahora bien, a fin de determinar qué artículos, fracciones o párrafos de éstos deben sobreseerse es necesario analizar si existe un nuevo acto legislativo, en los términos ya fijados por este Alto Tribunal, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 28/2015, fallada el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, en la que, entre otras cosas, se establecieron lineamientos mínimos a considerar para determinar cuándo estamos en presencia de un nuevo acto legislativo, atendiendo primordialmente a que la modificación normativa sea sustantiva o material. Ello, se dijo, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.
224. Así, debe sobreseerse respecto del artículo 12 del Código Urbano del Estado de Querétaro porque con la reforma a este precepto se actualizó un nuevo acto legislativo, su modificación fue sustantiva, es decir, se dio un verdadero cambio normativo, puesto que ahora se integra por cuatro párrafos, cambiando su estructura y contenido original, ya que ahora se seccionan las diversas autorizaciones que prevé, además, antes de la reforma, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado solo podía llevar a cabo los trámites administrativos referentes a los desarrollos inmobiliarios, previo convenio con los municipios, mientras que ahora, puede “autorizar y aprobar” los trámites aludidos, también previo convenio. En este sentido, al tratarse de un nuevo acto legislativo, procede sobreseer respecto del artículo 12 impugnado, por cesación de efectos, de conformidad con la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia²².
225. De igual manera no debe sobreseerse respecto del artículo 156, cuarto párrafo del Código Urbano del Estado de Querétaro, sino tener como impugnado el ahora párrafo octavo y fracción I, puesto que si bien este artículo sufrió cambios lo cierto es que lo impugnado subsiste, puesto que las porciones normativas originales cambiaron de ubicación. En efecto, el municipio actor impugna la facultad que se sigue otorgando al poder ejecutivo para emitir el dictamen técnico de licencia de ejecución de obras de urbanización de desarrollos inmobiliarios, lo cual se lleva a cabo previo convenio. En este sentido debe tenerse como impugnado el octavo párrafo fracción I del artículo 156.
226. Asimismo, no debe sobreseerse el artículo 242 del Código Urbano del Estado de Querétaro, puesto que éste se impugna en relación con el diverso 243, porque se faculta el ejecutivo estatal para autorizar la construcción de condominios cuando es competencia exclusiva del municipio, por lo tanto, la impugnación que realiza el municipio actor no se ve alterada con la reforma que sufrió el artículo 242.

²² Sirve de apoyo además, por analogía, la tesis número 1a. XLVIII/2006 de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA”, que señala que cuando se analice la causa de improcedencia por cesación de efectos deberá analizarse el derecho transitorio, siendo que en el caso el artículo Primero Transitorio del decreto de reformas al Código Urbano del Estado de Querétaro publicado el veintidós de mayo de dos mil quince en el Periódico Oficial de la entidad, establece que: “La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro ‘La Sombra de Arteaga’,” por lo tanto, las normas impugnadas que se sobreseer fueron plenamente sustituidas por nuevas normas. Los datos de identificación de la tesis citada son: Novena Época. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII. Marzo de 2006. Tesis: Página: 1412.

227. Tampoco debe sobreseerse respecto del artículo 184 del Código Urbano del Estado de Querétaro en virtud de que este precepto se impugna en relación con el diverso 185 del mismo código, porque se otorga al poder ejecutivo local la autorización y permisos para la construcción de fraccionamientos, lo que en opinión del municipio actor es una competencia municipal que no puede ser delegada bajo ninguna figura jurídica. En este sentido, la modificación que sufrió el artículo 184 con la reforma no altera su impugnación.

228. Procede ahora entrar al estudio de los conceptos de invalidez que formuló el municipio actor.

IX. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

229. Previamente a abordar los conceptos de invalidez relacionados con la materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos, es pertinente tener presente el contenido del artículo 115, fracción V de la Constitución Federal, lo que este Tribunal Pleno ha sostenido en el tema, así como algunas cuestiones generales previstas por la Ley General de Asentamientos Humanos.

230. El texto del artículo 115, en su fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el siguiente:

“Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y 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 lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;”.

231. Este Tribunal Pleno ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto del tema de asentamientos humanos, al resolver las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009, promovidas respectivamente por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, resueltas en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, por unanimidad de once votos²³, en el que esencialmente ha señalado lo siguiente:

²³ De estos asuntos derivaron, entre otros, los siguientes criterios de rubros:

“ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL”. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV. Agosto de 2011. Tesis: P./J. 15/2011. Página: 886.

“ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV. Agosto de 2011. Tesis: P./J. 16/2011. Página: 888.

“ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA”. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV. Agosto de 2011. Tesis: P./J. 17/2011. Página: 887.

- a) La materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En efecto, ello de conformidad con la adición al artículo 73 de la Constitución Federal de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis²⁴.
 - b) El artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal, establece que el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir la finalidad prevista en el artículo 27 constitucional.
 - c) En esta materia de asentamientos humanos, 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.
 - d) La indicada ley, constituye la Ley General de Asentamientos Humanos cuyas disposiciones inicialmente establecían la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijaba las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definía los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; una vez modificada en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos ochenta y cuatro, se incorporaron regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 constitucional.
 - e) Existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como: congruencia, coordinación y ajuste.
 - f) El artículo 115 en su fracción V, se dedica a enumerar las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, con la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápito que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.
 - g) La intervención del municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella.
232. La Ley General de Asentamientos Humanos, en la parte general que interesa para este apartado, señala:
- “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.

²⁴ Conviene señalar que esta disposición sufrió una reforma mediante decreto publicado el 29 de enero de 2016, cuyo contenido es el siguiente: “Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: (...)XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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.”.

Artículo 2o.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Administración Pública Federal: las dependencias y entidades a que se refiere el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

II. Asentamiento humano: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran;

III. Centros de población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos;

IV. Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población;

V. Conservación: la acción tendente a mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales;

VI. Crecimiento: la acción tendente a ordenar y regular la expansión física de los centros de población;

VII. Desarrollo regional: el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales;

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

IX. Destinos: los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población;

X. Equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas;

XI. Fundación: la acción de establecer un asentamiento humano;

XII. Infraestructura urbana: los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población;

XIII. Mejoramiento: la acción tendente a reordenar o renovar las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente;

XIV. Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos: el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;

XV. Provisiones: las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población;

XVI. Reservas: las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento;

XVII. Secretaría: La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

XVIII. Servicios urbanos: las actividades operativas públicas prestadas directamente por la autoridad competente o concesionadas para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población;

XIX. Usos: los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población;

XX. Zona metropolitana: el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población, y

XXI. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo.

(...)

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.

(...)

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;
- 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.

(...)

Artículo 35.- A los municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

La zonificación deberá establecerse en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, en la que se determinarán:

- I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población;
- II. Los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población;
- III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;
- IV. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;
- V. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;
- VI. Las densidades de población y de construcción;
- VII. Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;
- VIII. Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos;

- IX. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- X. Las reservas para la expansión de los centros de población, y
- XI. Las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes”.
233. Tal como se advierte de los citados artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, de conformidad con los artículos 1° y 6°, se prevé una concurrencia específica entre la federación, las entidades federativas y los municipios; en el artículo 2°, se indican las referencias conceptuales que habrá de utilizar la ley general; mientras que el artículo 8° establece cuáles son las atribuciones a cargo de las entidades federativas; por su parte el artículo 9° prevé las atribuciones municipales en general; y el artículo 35 indica las facultades municipales para formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.
234. A continuación se procede al análisis de los artículos impugnados, pues tal como quedó precisado en el apartado de lo efectivamente planteado, el municipio actor, en sus **cuatro conceptos de invalidez**, plantea la inconstitucionalidad de los artículos 1, fracción II; 8, 9, fracciones IV y X; 11, fracción II; 12, 13, fracciones II y XVIII; 14, 16, fracciones III, IV y IX; 17, fracción IV; 28, fracciones V y VI; 33, fracción II, inciso b), puntos 1 y 2, e inciso c) puntos 1 y 2; 40, 41, fracción I; 42, fracción I; 64, 65, último párrafo; 90, fracción II; 109, 113, 156, cuarto párrafo y fracción I; 163, 184, 185, 188, 192, 194, 195, 211, 243, en relación con el 242; y 326 del Código Urbano para el Estado de Querétaro.

I. IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA POSIBILIDAD DE CELEBRAR CONVENIOS.

235. **I.1.) Posibilidad de otorgar diversas facultades al poder ejecutivo estatal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, previo convenio celebrado con el municipio.**
236. El municipio actor, en su segundo concepto de invalidez, plantea la invalidez de los artículos 14, 17, fracción IV y 163, porque en ellos se prevé la posibilidad de celebrar convenios entre la entidad federativa y los municipios, lo que tendrá por único objeto que los segundos subroguen al primero facultades del artículo 115, fracción V, incisos d) y f) de la Constitución Federal como también algunas facultades previstas por la Ley General de Asentamientos Humanos en sus artículos 8, fracción IX y 9, fracción VII.
237. El texto de los artículos impugnados del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 14. El Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, previo convenio con el Municipio en su caso, podrá ejercer las siguientes facultades:
- I. Aplicar y hacer cumplir las disposiciones de este ordenamiento;
 - II. Aprobar los proyectos de desarrollos inmobiliarios, haciendo cumplir los procedimientos que al particular establece este Código;
 - III. Supervisar, por conducto del área de desarrollo urbano, que las obras de urbanización de los desarrollos inmobiliarios, se apeguen a las especificaciones aprobadas;
 - IV. Otorgar el visto bueno del proyecto de lotificación, el dictamen técnico de licencia para la ejecución de obras de urbanización y venta de lotes de los fraccionamientos;
 - V. Otorgar el visto bueno del plano de distribución, así como autorizar la ejecución de obras de urbanización, declaratoria del régimen de propiedad en condominio y venta de unidades privativas del mismo;
 - VI. Fijar criterios técnicos en la aplicación de lo previsto en esta sección;
 - VII. Participar en la constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos y la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los planes de desarrollo urbano;
 - VIII. Realizar las acciones necesarias para impedir el establecimiento de asentamientos humanos irregulares;
 - IX. Asesorar a los Municipios en la revisión de los estudios y proyectos de urbanización de desarrollos inmobiliarios;

- X. Verificar la terminación y correcto funcionamiento de las obras y servicios públicos de los desarrollos inmobiliarios;
- XI. Intervenir, a petición del Municipio que corresponda, en la entrega de los desarrollos inmobiliarios;
- XII. Emitir, a petición del Municipio que corresponda, opinión sobre el destino de las áreas de equipamiento urbano de los desarrollos inmobiliarios;
- XIII. Evaluar y dar seguimiento al impacto urbano o regional de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más municipios de la Entidad;
- XIV. Verificar que los promotores o propietarios de los desarrollos inmobiliarios cumplan con todas las autorizaciones, obligaciones, cargas y condicionantes establecidas en el presente Código, así como en las demás disposiciones aplicables en la materia;
- XV. Verificar que los desarrolladores cubran las contribuciones que se generen con motivo de los desarrollos inmobiliarios; y
- XVI. Las demás que este ordenamiento y otras disposiciones legales sobre la materia le concedan”.

“Artículo 17. El Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, está facultado para:

(...)

IV. Las demás que le otorgue este Código y los convenios que en materia de desarrollo urbano suscriba con los Municipios”.

“Artículo 163. El desarrollador deberá cubrir ante la autoridad estatal o municipal en su caso, de acuerdo al convenio que en materia de desarrollo urbano se suscriba, el pago de los derechos de supervisión, en la forma y términos que establezcan las leyes fiscales que correspondan, cuyo importe no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del costo de las obras de urbanización. El pago de los derechos de supervisión por concepto de electrificación, agua potable, drenaje sanitario y drenaje pluvial, se realizarán ante los organismos operadores de dichos servicios.

En el caso de solicitud de renovación de licencia para ejecución de obras de urbanización, por no estar concluidas en el término de vigencia concedida en la licencia a renovar, el desarrollador deberá cubrir los derechos de supervisión, los que se calcularán sobre las obras faltantes para la conclusión del desarrollo, debiendo concederse plazo para su conclusión, en términos de lo dispuesto por el artículo 146 de este Código.

El presupuesto de las obras de urbanización deberá contener los conceptos de preliminares de despalme y trazo, drenaje sanitario, drenaje e infraestructura pluvial, agua potable, tomas domiciliarias, terracerías, pavimentos, guarniciones, banquetas, electrificación, iluminación, señalización, áreas verdes y otros, debiendo referirse a la etapa, sección o fase que se va a desarrollar.

También deberá incluir, en su caso, los presupuestos y proyectos de las obras de cabecera como son, entre otros, el acceso carretero, vía de enlace, líneas de conducción de agua potable, drenaje sanitario, drenaje pluvial, planta de tratamiento e instalaciones especiales necesarias para el tipo de desarrollo inmobiliario que genere la autosuficiencia del mismo, de conformidad con las condicionantes que se le hayan impuesto en las autorizaciones, que para el proyecto sean emitidas por las autoridades competentes”.

238. Los artículos impugnados prevén la posibilidad de que el poder ejecutivo estatal a través de la secretaria de desarrollo urbano y obras públicas, pueda ejercer diversas facultades, previo convenio celebrado con el municipio, en su caso, (acápites artículo 14), tales como: aplicar y hacer cumplir las disposiciones del ordenamiento (fracción I); aprobar los proyectos de desarrollos inmobiliarios, haciendo cumplir los procedimientos que al particular establece el código (fracción II); supervisar, por conducto del área de desarrollo urbano, que las obras de urbanización de los desarrollos inmobiliarios, se apeguen a las especificaciones aprobadas (fracción III); otorgar el visto bueno del proyecto de lotificación, el dictamen técnico de licencia para la ejecución de obras de urbanización y venta de lotes de los fraccionamientos (fracción IV); otorgar el visto bueno del plano de distribución, así como autorizar la ejecución de obras de urbanización, declaratoria del régimen de propiedad en condominio y venta de unidades privativas del mismo (fracción V); fijar

- critérios técnicos (fracción VI); participar en la constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos y la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los planes de desarrollo urbano (fracción VII).
239. Así como realizar las acciones necesarias para impedir el establecimiento de asentamientos humanos irregulares (fracción VIII); asesorar a los municipios en la revisión de los estudios y proyectos de urbanización de desarrollos inmobiliarios (fracción IX); verificar la terminación y correcto funcionamiento de las obras y servicios públicos de los desarrollos inmobiliarios (fracción X); intervenir, a petición del municipio que corresponda, en la entrega de los desarrollos inmobiliarios (fracción XI); emitir, a petición del municipio que corresponda, opinión sobre el destino de las áreas de equipamiento urbano de los desarrollos inmobiliarios (fracción XII); evaluar y dar seguimiento al impacto urbano o regional de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más municipios de la entidad (fracción XIII); verificar que los promotores o propietarios de los desarrollos inmobiliarios cumplan con todas las autorizaciones, obligaciones, cargas y condicionantes establecidas en el código, así como en las demás disposiciones aplicables en la materia (fracción XIV); verificar que los desarrolladores cubran las contribuciones que se generen con motivo de los desarrollos inmobiliarios (fracción XV); y las demás que este ordenamiento y otras disposiciones legales sobre la materia le concedan (fracción XVI).
240. Asimismo, prevé como facultades al ejecutivo estatal las demás que le otorgue el código y los convenios que en materia de desarrollo urbano suscriba con los municipios (artículo 17, fracción IV).
241. También se prevé, para lo que al caso interesa, que el desarrollador deberá cubrir ante la autoridad estatal o municipal en su caso, de acuerdo al convenio que en materia de desarrollo urbano se suscriba, el pago de los derechos de supervisión, en la forma y términos que establezcan las leyes fiscales que correspondan, cuyo importe no podrá ser menor al uno punto cinco por ciento del costo de las obras de urbanización. Así como que en el caso de la solicitud de renovación de licencia para ejecución de obras de urbanización, por no estar concluidas en el término de vigencia concedida en la licencia a renovar, el desarrollador deberá cubrir los derechos de supervisión, los que se calcularán sobre las obras faltantes para la conclusión del desarrollo (artículo 163, párrafos primero y segundo).
242. Este Tribunal Pleno advierte que la posibilidad de que el Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas pueda celebrar un convenio con el municipio a fin de que dicho poder esté en condiciones de ejercer las facultades previstas en los artículos impugnados, no es inconstitucional, por el contrario, por regla general, esa posibilidad encuentra su fundamento en la propia Constitución Federal, de ahí que resulte infundado el concepto de invalidez hecho valer por el municipio actor.
243. En efecto, el artículo 115, fracción II, constitucional²⁵, dispone que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos,

²⁵ "Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores".

- circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.
244. Asimismo, establece que el objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior, será establecer, entre otros, lo señalado en el inciso c), relativo a las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren las fracciones III —funciones y servicios públicos municipales— y IV —administración pública municipal relacionada con la recaudación—, así como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución.
245. A su vez, esta fracción VII del artículo 116²⁶, en su primer párrafo, establece que la Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Además, el segundo párrafo de la referida fracción VII, indica que los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que el ámbito estatal asuma la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo primero de la fracción VII aludido.
246. Siendo que es potestativo para el municipio celebrar el convenio, esto es, puede decidir suscribirlo o no, sin que por ello, la posibilidad de convenir sea inconstitucional, sino que el artículo 115 constitucional permite —en estas materias— la posibilidad de celebrar convenios precisamente porque reconoce la realidad de que habrá algunos municipios que no dispongan de la infraestructura o de los recursos para prestar determinadas atribuciones que el artículo 115 estableció en su favor, o porque consideran que es mejor para el desarrollo económico y social de sus jurisdicciones.
247. Por ello, debe entenderse que la intervención del Poder Ejecutivo Estatal a través de la secretaría aludida, previo convenio con el municipio, tendrá lugar sólo cuando lo solicite el municipio. Sin que esta previsión del convenio implique un perjuicio a las facultades de la autoridad municipal, a quien no se le subordina de manera alguna, porque se trata de un acto volitivo del municipio de acogerse al convenio, mientras que la autoridad estatal encuentra asidero legal para poder intervenir en las facultades que se le otorgan, atendiendo precisamente a la voluntad previa del municipio.
248. La división competencial impugnada en las normas expedidas por la Legislatura del Estado de Querétaro, quien encomienda su cumplimiento a la autoridad estatal, no menoscaba las atribuciones constitucionales del municipio actor, muestra de ello es que se reconoce la facultad al municipio, e impone solamente una posibilidad entre ambos niveles de gobierno, sobre la celebración del convenio, que es optativo para las autoridades municipales, toda vez que en dichas normas impugnadas no se establece una intervención forzosa u obligada.
249. En consecuencia, al resultar infundados los planteamientos del municipio actor, debe reconocerse la validez de los artículos 14, 17, fracción IV y 163 del Código Urbano del Estado de Querétaro.
250. **I.2) Facultad del poder ejecutivo para aprobar y autorizar los desarrollos inmobiliarios, previo convenio celebrado con el municipio.**
251. El municipio actor plantea que el artículo 11, fracción II, transgrede la esfera jurídica del municipio puesto que atribuye al poder ejecutivo a través de la secretaría de obras públicas la aprobación y autorización de desarrollos inmobiliarios cuando esta facultad corresponde constitucionalmente al municipio.
252. El texto del artículo impugnado del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 11. Son autoridades encargadas de la aprobación y autorización de desarrollos inmobiliarios, previstos en este ordenamiento:

²⁶ “Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

(...)

VII.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”.

I. Los Municipios; y [no impugnada]

II. El Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado, en los términos del artículo 14 de este ordenamiento²⁷.

253. El artículo 11 enuncia cuáles son las autoridades encargadas de la aprobación y autorización de desarrollos inmobiliarios (acápito del artículo 11): el municipio (fracción I); y el poder ejecutivo del estado a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (fracción II).
254. Este Tribunal Pleno advierte que la posibilidad de que el poder ejecutivo del estado a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas pueda celebrar un convenio con el municipio a fin de que dicho poder esté en condiciones de ejercer la facultad prevista en el artículo impugnado, no es inconstitucional, por el contrario, por regla general, esa posibilidad encuentra su fundamento en la propia Constitución Federal, de ahí que resulte infundado el concepto de invalidez hecho valer por el municipio actor.
255. En efecto, tal y como ya se dijo en el apartado anterior, esta posibilidad de convenir encuentra asidero en la propia Constitución Federal, pues así lo dispone el artículo 115, fracción II, inciso c), en relación con el artículo 116, fracción VII, segundo párrafo de la misma norma constitucional, que permite que los Estados puedan celebrar esos convenios con sus municipios, a fin de que el ámbito estatal pueda asumir la prestación de los servicios o la atención de las funciones respectivas. Siendo que esta posibilidad es potestativa y no obligatoria para el municipio.
256. Por ello, la previsión del convenio no implica un perjuicio a las facultades de la autoridad municipal, a quien no se le subordina de manera alguna, porque se trata de un acto volitivo del municipio de acogerse al convenio, mientras que la autoridad estatal encuentra asidero legal para poder autorizar los desarrollos inmobiliarios, atendiendo precisamente a la voluntad previa del municipio.
257. La división competencial impugnada en las normas expedidas por la Legislatura del Estado de Querétaro, quien encomienda su cumplimiento a la autoridad estatal, no menoscaba las atribuciones constitucionales del municipio actor, muestra de ello es que se reconoce la facultad al municipio, e impone solamente una posibilidad entre ambos niveles de gobierno, sobre la celebración del convenio, que es optativo para las autoridades municipales, toda vez que en dichas normas impugnadas no se establece una intervención forzosa u obligada.
258. En consecuencia, al resultar infundado el planteamiento del municipio actor, debe reconocerse la validez del artículo 11, fracción II del Código Urbano del Estado de Querétaro que prevé la posibilidad de que los municipios convengan con el poder ejecutivo, a través de la secretaría correspondiente, respecto de la aprobación y autorización de desarrollos inmobiliarios.
259. **I.3) Facultad del Poder Ejecutivo Estatal para emitir el dictamen técnico de licencia de ejecución de obras de urbanización de desarrollos inmobiliarios, previo convenio celebrado con el municipio.**

²⁷ Artículo 14. El Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, previo convenio con el Municipio en su caso, podrá ejercer las siguientes facultades:

I. Aplicar y hacer cumplir las disposiciones de este ordenamiento;

II. Aprobar los proyectos de desarrollos inmobiliarios, haciendo cumplir los procedimientos que al particular establece este Código;

III. Supervisar, por conducto del área de desarrollo urbano, que las obras de urbanización de los desarrollos inmobiliarios, se apeguen a las especificaciones aprobadas;

IV. Otorgar el visto bueno del proyecto de lotificación, el dictamen técnico de licencia para la ejecución de obras de urbanización y venta de lotes de los fraccionamientos;

V. Otorgar el visto bueno del plano de distribución, así como autorizar la ejecución de obras de urbanización, declaratoria del régimen de propiedad en condominio y venta de unidades privativas del mismo;

VI. Fijar criterios técnicos en la aplicación de lo previsto en esta sección;

VII. Participar en la constitución y administración de reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos y la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los planes de desarrollo urbano;

VIII. Realizar las acciones necesarias para impedir el establecimiento de asentamientos humanos irregulares;

IX. Asesorar a los Municipios en la revisión de los estudios y proyectos de urbanización de desarrollos inmobiliarios;

X. Verificar la terminación y correcto funcionamiento de las obras y servicios públicos de los desarrollos inmobiliarios;

XI. Intervenir, a petición del Municipio que corresponda, en la entrega de los desarrollos inmobiliarios;

XII. Emitir, a petición del Municipio que corresponda, opinión sobre el destino de las áreas de equipamiento urbano de los desarrollos inmobiliarios;

XIII. Evaluar y dar seguimiento al impacto urbano o regional de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más municipios de la Entidad;

XIV. Verificar que los promotores o propietarios de los desarrollos inmobiliarios cumplan con todas las autorizaciones, obligaciones, cargas y condicionantes establecidas en el presente Código, así como en las demás disposiciones aplicables en la materia;

XV. Verificar que los desarrolladores cubran las contribuciones que se generen con motivo de los desarrollos inmobiliarios; y

XVI. Las demás que este ordenamiento y otras disposiciones legales sobre la materia le concedan.

260. El municipio actor impugna el artículo 156 octavo párrafo y fracción I, del Código Urbano del Estado de Querétaro²⁸ dado que se faculta al poder ejecutivo para emitir el dictamen técnico de licencia de ejecución de obras de urbanización de desarrollos inmobiliarios, ubicación de vialidades y equipamiento urbano sin que esta atribución le corresponda, pues la propia Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos no estipulan tal derecho ni tampoco su delegación. Ambos ordenamientos son precisos en la distribución de mandos en su jurisdicción, de tal suerte que el simple hecho de estipular una facultad que contraviene la constitución y la correlativa ley general debe tildarse como inconstitucional el artículo impugnado que la establece.
261. El texto del artículo impugnado del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 156. En todos los desarrollos inmobiliarios, el desarrollador deberá transmitir gratuitamente al Municipio, el diez por ciento de la superficie total del predio para equipamiento urbano, mismo que deberá entregarse habilitado para su uso, según el destino que se asigne.
- (...)
- En el cumplimiento de las obligaciones expresadas en los párrafos primero y segundo del presente artículo, al momento de la emisión del dictamen técnico de Licencia de Ejecución de Obras de Urbanización y la autorización correspondiente, se deberá observar lo siguiente:
- I. Corresponderá a los Municipios o, en su caso, al Poder Ejecutivo del Estado, de acuerdo al convenio que en materia de desarrollo urbano sea suscrito, incluir, cuando se emita el dictamen técnico de licencia de ejecución de obras de urbanización del desarrollo inmobiliario, la ubicación de vialidades y equipamiento urbano, que hayan sido determinadas en el visto bueno de lotificación;
- (...)”.
262. Las normas impugnadas establecen que en todos los desarrollos inmobiliarios, el desarrollador deberá transmitir gratuitamente al municipio, el diez por ciento de la superficie total del predio para equipamiento urbano, mismo que deberá entregarse habilitado para su uso, según el destino que se asigne (acápito del artículo 156).
263. Además, que al momento de la emisión del dictamen técnico de Licencia de Ejecución de Obras de Urbanización y la autorización correspondiente, se deberá observar lo siguiente: (artículo 156, octavo párrafo).
264. Que corresponderá a los municipios o, en su caso, al poder ejecutivo del estado, de acuerdo al convenio que en materia de desarrollo urbano sea suscrito, incluir, cuando se emita el dictamen técnico de licencia de ejecución de obras de urbanización del desarrollo inmobiliario, la ubicación de vialidades y equipamiento urbano, que hayan sido determinadas en el visto bueno de lotificación (artículo 156, párrafo octavo, fracción I).
265. Este Tribunal Pleno advierte que la posibilidad de que el poder ejecutivo del estado pueda celebrar un convenio con el municipio a fin de que dicho poder esté en condiciones de ejercer la facultad prevista en el artículo impugnado, no es inconstitucional, por el contrario, por regla general, esa posibilidad encuentra su fundamento en la propia Constitución Federal, de ahí que resulte infundado el concepto de invalidez hecho valer por el municipio actor.
266. En efecto, tal y como ya se dijo en el apartado anterior, esta posibilidad de convenir encuentra asidero en la propia Constitución Federal, pues así lo dispone el artículo 115, fracción II, inciso c), en relación con el artículo 116, fracción VII, segundo párrafo de la misma norma constitucional, que permite que los Estados puedan celebrar esos convenios con sus municipios, a fin de que el ámbito estatal pueda asumir la prestación de los servicios o la atención de las funciones respectivas. Siendo que esta posibilidad es potestativa y no obligatoria para el municipio.
267. Por ello, la previsión del convenio no implica un perjuicio a las facultades de la autoridad municipal, a quien no se le subordina de manera alguna, porque se trata de un acto volitivo del municipio de acogerse al convenio, mientras que la autoridad estatal encuentra asidero legal para poder autorizar los desarrollos inmobiliarios, atendiendo precisamente a la voluntad previa del municipio.

²⁸ Conviene recordar que a pesar de que el artículo 156 sufrió cambios en virtud de la reforma del veintidós de mayo de dos mil quince, se tuvo como impugnado el párrafo octavo y la fracción I del mismo porque no se alteró la impugnación.

268. La división competencial impugnada en las normas expedidas por la Legislatura del Estado de Querétaro, quien encomienda su cumplimiento a la autoridad estatal, no menoscaba las atribuciones constitucionales del municipio actor, muestra de ello es que se reconoce la facultad al municipio, e impone solamente una posibilidad entre ambos niveles de gobierno, sobre la celebración del convenio, que es optativo para las autoridades municipales, toda vez que en dichas normas impugnadas no se establece una intervención forzosa u obligada.
269. En consecuencia, al resultar infundado el argumento del municipio actor, debe reconocerse la validez del artículo 156, octavo párrafo y fracción I del Código Urbano del Estado de Querétaro.
270. **I.4) Facultad del Poder Ejecutivo Estatal de emitir la autorización para la construcción de un fraccionamiento, previo convenio celebrado con el municipio.**
271. El municipio actor impugna el artículo 185 porque violenta la Constitución Federal ya que otorga al poder ejecutivo local (en correlación con el 184, que define lo que es la autorización para la construcción de un fraccionamiento) la autorización y permisos para la construcción de fraccionamientos. Atribuciones que, en opinión del actor, son únicas del municipio y que no pueden ser delegadas bajo ninguna figura jurídica salvo que la constitución lo disponga expresamente como ocurre en tratándose de servicios municipales.
272. El texto de los artículos impugnados del Código Urbano del Estado de Querétaro son los siguientes:
- “Artículo 184. La autorización para la construcción de un fraccionamiento, es el proceso mediante el cual el Municipio otorga los permisos correspondientes, de acuerdo a lo previsto en el artículo 12 de este Código.
- Artículo 185. La autorización a que se refiere el artículo anterior, podrá ser otorgada por el Poder Ejecutivo del Estado, en los casos que exista convenio celebrado con el Municipio en que se pretende construir el fraccionamiento”.
273. Los artículos impugnados prevén la definición de la autorización para la construcción de un fraccionamiento (artículo 184) y que esta autorización podrá ser otorgada por el Poder Ejecutivo del Estado, en los casos que exista convenio celebrado con el municipio en que se pretende construir el fraccionamiento (artículo 185).
274. Este Tribunal Pleno advierte que la posibilidad de que el Poder Ejecutivo del Estado pueda celebrar un convenio con el municipio a fin de que dicho poder esté en condiciones de autorizar la construcción de un fraccionamiento, no es inconstitucional, por el contrario, por regla general, esa posibilidad encuentra su fundamento en la propia Constitución Federal, de ahí que resulte infundado el concepto de invalidez hecho valer por el municipio actor.
275. En efecto, tal y como ya se dijo en el apartado anterior, esta posibilidad de convenir encuentra asidero en la propia Constitución Federal, pues así lo dispone el artículo 115, fracción II, inciso c), en relación con el artículo 116, fracción VII, segundo párrafo de la misma norma constitucional, que permite que los Estados puedan celebrar esos convenios con sus municipios, a fin de que el ámbito estatal pueda asumir la prestación de los servicios o la atención de las funciones respectivas. Siendo que esta posibilidad es potestativa y no obligatoria para el municipio.
276. Por ello, la previsión del convenio no implica un perjuicio a las facultades de la autoridad municipal, a quien no se le subordina de manera alguna, porque se trata de un acto volitivo del municipio de acogerse al convenio, mientras que la autoridad estatal encuentra asidero legal para poder autorizar los desarrollos inmobiliarios, atendiendo precisamente a la voluntad previa del municipio.
277. La división competencial impugnada en las normas expedidas por la Legislatura del Estado de Querétaro, quien encomienda su cumplimiento a la autoridad estatal, no menoscaba las atribuciones constitucionales del municipio actor, muestra de ello es que se reconoce la facultad al municipio, e impone solamente una posibilidad entre ambos niveles de gobierno, sobre la celebración del convenio, que es optativo para las autoridades municipales, toda vez que en dichas normas impugnadas no se establece una intervención forzosa u obligada.
278. En consecuencia, al resultar infundado el concepto de invalidez del municipio actor, debe reconocerse la validez de los artículos 184 y 185 del Código Urbano del Estado de Querétaro.
279. **I.5) Facultad de la autoridad estatal para emitir los dictámenes de uso de suelo para la construcción de un fraccionamiento, previo convenio celebrado con el municipio.**

280. El municipio actor plantea la invalidez del artículo 188 porque faculta al ejecutivo del estado emitir la autorización de dictámenes de uso de suelo, vulnerando la esfera competencial del municipio. Agrega que el hecho de que el articulado faculte a la autoridad estatal es violatorio de la Constitución Federal porque constitucional y legalmente no le corresponde dictaminar los usos de suelo, ya que esta facultad está reservada al municipio.
281. El contenido del artículo impugnado del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 188. Los dictámenes de uso de suelo para la construcción de un fraccionamiento, se emitirán por la autoridad municipal o, en su caso, estatal, de conformidad con las disposiciones del Título Cuarto, Capítulo II de este Código, así como en las normas reglamentarias que al efecto se expidan”.
282. El artículo impugnado establece que los dictámenes de uso de suelo para la construcción de un fraccionamiento serán emitidos por la autoridad municipal y, en su caso, por la autoridad estatal, de acuerdo con diversas disposiciones del código urbano y de las normas reglamentarias que al efecto se expiden (artículo 188).
283. Este Tribunal Pleno advierte que la posibilidad de que la autoridad estatal pueda celebrar un convenio con el municipio a fin de que dicha autoridad local esté en condiciones de emitir los dictámenes de uso de suelo para la construcción de un fraccionamiento, no es inconstitucional, por el contrario, por regla general, esa posibilidad encuentra su fundamento en la propia Constitución Federal, de ahí que resulte infundado el concepto de invalidez hecho valer por el municipio actor.
284. En efecto, tal y como ya se dijo en el apartado anterior, esta posibilidad de convenir encuentra asidero en la propia Constitución Federal, pues así lo dispone el artículo 115, fracción II, inciso c), en relación con el artículo 116, fracción VII, segundo párrafo de la misma norma constitucional, que permite que los Estados puedan celebrar esos convenios con sus municipios, a fin de que el ámbito estatal pueda asumir la prestación de los servicios o la atención de las funciones respectivas. Siendo que esta posibilidad es potestativa y no obligatoria para el municipio.
285. Por ello, la previsión del convenio no implica un perjuicio a las facultades de la autoridad municipal, a quien no se le subordina de manera alguna, porque se trata de un acto volitivo del municipio de acogerse al convenio, mientras que la autoridad estatal encuentra asidero legal para poder autorizar los desarrollos inmobiliarios, atendiendo precisamente a la voluntad previa del municipio.
286. La división competencial impugnada en las normas expedidas por la Legislatura del Estado de Querétaro, quien encomienda su cumplimiento a la autoridad estatal, no menoscaba las atribuciones constitucionales del municipio actor, muestra de ello es que se reconoce la facultad al municipio, e impone solamente una posibilidad entre ambos niveles de gobierno, sobre la celebración del convenio, que es optativo para las autoridades municipales, toda vez que en dichas normas impugnadas no se establece una intervención forzosa u obligada.
287. A mayor abundamiento, debe decirse que el artículo impugnado se encuentra dentro del Capítulo Sexto. “De los Fraccionamientos y sus Características”, en particular en la Sección Segunda denominada “Del Proceso de Autorización de los Fraccionamientos”, que va de los artículos 184 al 210 del Código Urbano del Estado de Querétaro.
288. Máxime que en el inciso precedente de esta resolución se reconoció la validez del artículo 185, dónde se prevé que la autorización para la construcción de un fraccionamiento pueda ser otorgada por el Poder Ejecutivo Estatal, pero solo en los casos que exista convenio celebrado con el municipio.
289. Por su parte, el artículo 186 (no impugnado) establece las etapas que conforman el procedimiento de autorización de los fraccionamientos, siendo las siguientes:
- I. Dictamen de uso de suelo;
 - II. Autorización de estudios técnicos;
 - III. Visto Bueno al proyecto de lotificación;
 - IV. Licencia de ejecución de obras de urbanización;
 - V. Denominación del fraccionamiento y nomenclatura de calles;
 - VI. En su caso, autorización para venta de lotes; y
 - VII. Entrega al Municipio de las obras de urbanización y autorización definitiva del fraccionamiento, mismo que podrá entregarse por etapas debidamente urbanizadas.

290. Por lo anterior, es que el artículo 188 impugnado, al establecer las facultades que indica, señale “por la autoridad municipal o, en su caso, estatal”, y considerando que desde el citado artículo 185 se previó la existencia del convenio celebrado con el municipio para que el ejecutivo estatal pueda llevar a cabo la autorización para la construcción de un fraccionamiento, debe considerarse que para cada una de las etapas el ejecutivo estatal estará facultado para emitir dichos actos administrativos, en la inteligencia que ello estará sujeto a que previamente se haya convenido con el municipio.
291. Luego, si los dictámenes de uso de suelo conforman una etapa para la autorización de la construcción de un fraccionamiento, autorización en la que se previó expresamente el convenio a fin de que la autoridad estatal emitiera la autorización correspondiente, es lógico que se debe considerar que también se encuentra convenida la facultad para emitir los dictámenes de usos de suelo correspondientes.
292. Máxime que de los artículos 12 y 19 del Código Urbano del Estado de Querétaro²⁹ se advierte la facultad a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado para que, previo convenio con los municipios, pueda llevar a cabo diversas facultades relacionadas con los trámites administrativos referentes a los desarrollos inmobiliarios y las construcciones.
293. Al resultar infundado el concepto de invalidez del municipio actor, lo procedente es reconocer la validez del artículo 188 del Código Urbano del Estado de Querétaro.
294. **I.6) Facultad del poder ejecutivo para el otorgamiento de autorizaciones para ejecutar obras de urbanización de un fraccionamiento, previo convenio celebrado con el municipio.**
295. El municipio actor impugna el artículo 192 porque faculta al poder ejecutivo para el otorgamiento de autorizaciones para ejecutar obras de urbanización de un fraccionamiento, invadiendo la esfera jurídica del municipio ya que no puede ejercer atribuciones que ningún ordenamiento le confiere al estado, máxime si éstas se encuentran reservadas expresamente al municipio.
296. El texto del artículo impugnado del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
“Artículo 192. La autorización de la licencia para ejecución de obras de urbanización de un fraccionamiento, que otorgue el Municipio o en su caso el Poder Ejecutivo del Estado, establecerá con base al plano de lotificación autorizado, la etapa, sección o fase, las superficies que lo integran, el desglose de las mismas, el pago de impuestos y derechos, obligaciones y plazos de vigencia, las donaciones a favor del Municipio y las que correspondan a los organismos operadores, las limitaciones y restricciones, así como aquellas condicionantes que se estimen necesarias para el adecuado funcionamiento de la etapa, sección o fase del fraccionamiento que corresponda; la que deberá ser inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, previa protocolización ante Notario Público”.
297. El artículo impugnado prevé que la autorización de la licencia para ejecución de obras de urbanización de un fraccionamiento, que otorgue el Municipio o en su caso el Poder Ejecutivo del Estado, establecerá con base al plano de lotificación autorizado, la etapa, sección o fase, las superficies que lo integran, el desglose de las mismas, el pago de impuestos y derechos, obligaciones y plazos de vigencia, las donaciones a favor del municipio y las que correspondan a los organismos operadores, las limitaciones y restricciones, así como aquellas condicionantes que se estimen necesarias para el adecuado funcionamiento de la etapa, sección o fase del fraccionamiento que corresponda; la que deberá ser inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, previa protocolización ante Notario Público (artículo 192).
298. Este Tribunal Pleno advierte que la posibilidad de que la autoridad estatal pueda celebrar un convenio con el municipio a fin de que dicha autoridad local esté en condiciones de emitir la autorización de ejecución de obras de urbanización, no es inconstitucional, por el contrario, por regla general, esa posibilidad encuentra su fundamento en la propia Constitución Federal, de ahí que resulte infundado el concepto de invalidez hecho valer por el municipio actor.

²⁹ Artículo 12. Corresponde a los Municipios la aprobación y autorización de los desarrollos inmobiliarios previstos en este Código.

Al Ayuntamiento le corresponde autorizar las etapas previstas en el artículo 186 fracciones IV, V, VI, y VII de este Código. Al área encargada del desarrollo urbano le corresponde lo relativo a las fracciones I, II y III, del citado artículo 186.

Al Ayuntamiento le corresponderá la autorización para la venta de unidades privativas de aquellas unidades condominales o condominios que requieran obras de urbanización y que no se originen de un fraccionamiento autorizado. Al área encargada del desarrollo urbano, lo correspondiente a las etapas previstas en las fracciones I, II, III, IV, V y VII del artículo 244 de este Código, lo relativo a la fracción VI, podrá ser autorizado siempre y cuando el condominio no requiera obras de urbanización.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado, podrá autorizar y aprobar, previo convenio con los Municipios, llevar a cabo los trámites administrativos referentes a los desarrollos inmobiliarios.

Artículo 19. Los Municipios podrán coordinarse mediante la suscripción de convenios, con el Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, para la aplicación de las normas y disposiciones del presente ordenamiento, respecto de las construcciones.

299. En efecto, tal y como ya se dijo en el apartado anterior, esta posibilidad de convenir encuentra asidero en la propia Constitución Federal, pues así lo dispone el artículo 115, fracción II, inciso c), en relación con el artículo 116, fracción VII, segundo párrafo de la misma norma constitucional, que permite que los Estados puedan celebrar esos convenios con sus municipios, a fin de que el ámbito estatal pueda asumir la prestación de los servicios o la atención de las funciones respectivas. Siendo que esta posibilidad es potestativa y no obligatoria para el municipio.
300. Por ello, la previsión del convenio no implica un perjuicio a las facultades de la autoridad municipal, a quien no se le subordina de manera alguna, porque se trata de un acto volitivo del municipio de acogerse al convenio, mientras que la autoridad estatal encuentra asidero legal para poder autorizar los desarrollos inmobiliarios, atendiendo precisamente a la voluntad previa del municipio.
301. La división competencial impugnada en las normas expedidas por la Legislatura del Estado de Querétaro, quien encomienda su cumplimiento a la autoridad estatal, no menoscaba las atribuciones constitucionales del municipio actor, muestra de ello es que se reconoce la facultad al municipio, e impone solamente una posibilidad entre ambos niveles de gobierno, sobre la celebración del convenio, que es optativo para las autoridades municipales, toda vez que en dichas normas impugnadas no se establece una intervención forzosa u obligada.
302. A mayor abundamiento, el artículo 192 impugnado, al establecer las facultades que indica, señale “por la autoridad municipal o, en su caso, estatal”, y tomando en cuenta que desde el citado artículo 185 se previó la existencia del convenio celebrado con el municipio para que el ejecutivo estatal pueda llevar a cabo la autorización para ejecutar obras de urbanización de un fraccionamiento, debe considerarse que para cada una de las etapas el ejecutivo estatal estará facultado para emitir dichos actos administrativos, en la inteligencia que ello estará sujeto a que previamente se haya convenido con el municipio.
303. Luego, si la autorización para ejecutar obras de urbanización conforman la cuarta etapa para la autorización de la construcción de un fraccionamiento, autorización en la que se previó expresamente el convenio a fin de que la autoridad estatal emitiera la autorización correspondiente, es lógico que se debe considerar que también se encuentra convenida la facultad para emitir la licencia para autorizar la ejecución de obras de urbanización correspondientes.
304. Máxime que de los artículos 12 y 19 del Código Urbano del Estado de Querétaro³⁰ se advierte la facultad a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado para que, previo convenio con los municipios, pueda llevar a cabo diversas facultades relacionadas con los trámites administrativos referentes a los desarrollos inmobiliarios y las construcciones.
305. Al resultar infundado el concepto de invalidez del municipio actor, lo procedente es reconocer la validez del artículo 192 del Código Urbano del Estado de Querétaro.
306. **I.7) Facultad conferida a la autoridad estatal para conocer de los recursos interpuestos en contra de las indicaciones técnicas que formulen los supervisores en la ejecución de las obras de urbanización, previo convenio celebrado con el municipio.**
307. El municipio actor impugna el artículo 194 porque atribuye al ejecutivo del estado conocer de los recursos que interpongan los desarrolladores por virtud de alguna observación técnica hecha por un supervisor, cuando la materia observada es de competencia municipal y no inmiscuye al estado, porque la Constitución Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos así lo disponen.
308. El texto del artículo impugnado del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 194. Durante el proceso de construcción del fraccionamiento, la autoridad deberá supervisar la ejecución de las obras de urbanización, indicando al desarrollador y asentando en la bitácora de las obras de urbanización las observaciones, producto de la supervisión. El desarrollador observará las indicaciones técnicas que formulen

³⁰ Artículo 12. Corresponde a los Municipios la aprobación y autorización de los desarrollos inmobiliarios previstos en este Código.

Al Ayuntamiento le corresponde autorizar las etapas previstas en el artículo 186 fracciones IV, V, VI, y VII de este Código. Al área encargada del desarrollo urbano le corresponde lo relativo a las fracciones I, II y III, del citado artículo 186.

Al Ayuntamiento le corresponderá la autorización para la venta de unidades privativas de aquellas unidades condominales o condominios que requieran obras de urbanización y que no se originen de un fraccionamiento autorizado. Al área encargada del desarrollo urbano, lo correspondiente a las etapas previstas en las fracciones I, II, III, IV, V y VII del artículo 244 de este Código, lo relativo a la fracción VI, podrá ser autorizado siempre y cuando el condominio no requiera obras de urbanización.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado, podrá autorizar y aprobar, previo convenio con los Municipios, llevar a cabo los trámites administrativos referentes a los desarrollos inmobiliarios.

Artículo 19. Los Municipios podrán coordinarse mediante la suscripción de convenios, con el Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, para la aplicación de las normas y disposiciones del presente ordenamiento, respecto de las construcciones.

los supervisores, pero tendrá derecho a recurrirlas por escrito ante la autoridad municipal o estatal en su caso, de acuerdo al convenio que en materia de desarrollo urbano sea suscrito entre ellos, quien resolverá en definitiva en forma fundada y motivada de conformidad con el Título Octavo del presente Código”.

309. El artículo impugnado prevé que durante el proceso de construcción del fraccionamiento la autoridad supervisará la ejecución de las obras y que el desarrollador observará las indicaciones técnicas que formulen los supervisores, pero tendrá derecho a recurrirlas por escrito ante la autoridad municipal o estatal en su caso, de acuerdo al convenio que en materia de desarrollo urbano sea suscrito entre ellos, quien resolverá en definitiva en forma fundada y motivada de conformidad con el Título Octavo del Código Urbano (artículo 194).
310. Este Tribunal Pleno advierte que la posibilidad de que la autoridad estatal pueda celebrar un convenio con el municipio a fin de que dicha autoridad local pueda conocer de los recursos interpuestos en contra de las indicaciones técnicas que formulen los supervisores en la ejecución de las obras de urbanización, no es inconstitucional, por el contrario, por regla general, esa posibilidad encuentra su fundamento en la propia Constitución Federal, de ahí que resulte infundado el concepto de invalidez hecho valer por el municipio actor.
311. En efecto, tal y como ya se dijo en el apartado anterior, esta posibilidad de convenir encuentra asidero en la propia Constitución Federal, pues así lo dispone el artículo 115, fracción II, inciso c), en relación con el artículo 116, fracción VII, segundo párrafo de la misma norma constitucional, que permite que los Estados puedan celebrar esos convenios con sus municipios, a fin de que el ámbito estatal pueda asumir la prestación de los servicios o la atención de las funciones respectivas. Siendo que esta posibilidad es potestativa y no obligatoria para el municipio.
312. Por ello, la previsión del convenio no implica un perjuicio a las facultades de la autoridad municipal, a quien no se le subordina de manera alguna, porque se trata de un acto volitivo del municipio de acogerse al convenio, mientras que la autoridad estatal encuentra asidero legal para poder autorizar los desarrollos inmobiliarios, atendiendo precisamente a la voluntad previa del municipio.
313. La división competencial impugnada en las normas expedidas por la Legislatura del Estado de Querétaro, quien encomienda su cumplimiento a la autoridad estatal, no menoscaba las atribuciones constitucionales del municipio actor, muestra de ello es que se reconoce la facultad al municipio, e impone solamente una posibilidad entre ambos niveles de gobierno, sobre la celebración del convenio, que es optativo para las autoridades municipales, toda vez que en dichas normas impugnadas no se establece una intervención forzosa u obligada.
314. En consecuencia, al resultar infundado el concepto de invalidez del municipio actor, debe reconocerse la validez del artículo 194 del Código Urbano del Estado de Querétaro.
315. **1.8) Facultad de la autoridad estatal para conocer mediante el supervisor de las violaciones al proyecto autorizado del fraccionamiento por parte del desarrollador, previo convenio celebrado con el municipio.**
316. El municipio actor combate el artículo 195 porque faculta al ejecutivo del estado para conocer mediante el supervisor de las violaciones del proyecto autorizado del fraccionamiento por parte del desarrollador.
317. El artículo impugnado del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
“Artículo 195. Cuando el desarrollador incurra en violaciones al proyecto autorizado del fraccionamiento, el supervisor dará cuenta a la autoridad municipal o estatal, de conformidad al convenio que en materia de desarrollo urbano sea suscrito entre ambas, para que, en su caso, se notifique conforme a este Código y se hagan las adecuaciones correspondientes o se impongan las medidas de seguridad que prevé este ordenamiento”.
318. El artículo impugnado establece la hipótesis relativa a que cuando el desarrollador incurra en violaciones al proyecto autorizado del fraccionamiento, el supervisor dará cuenta a la autoridad municipal o estatal, de acuerdo al convenio que en materia de desarrollo urbano sea suscrito entre ambas, para que se notifique y se hagan las adecuaciones correspondientes o se impongan las medidas de seguridad que prevé el Código Urbano (artículo 195).
319. Este Tribunal Pleno advierte que la posibilidad de que la autoridad estatal pueda celebrar un convenio con el municipio a fin de que dicha autoridad local esté en condiciones de conocer mediante el supervisor de las violaciones del proyecto autorizado del fraccionamiento por parte del desarrollador, no es inconstitucional, por el contrario, por regla general, esa posibilidad encuentra su fundamento en la propia Constitución Federal, de ahí que resulte infundado el concepto de invalidez hecho valer por el municipio actor.

320. En efecto, tal y como ya se dijo en el apartado anterior, esta posibilidad de convenir encuentra asidero en la propia Constitución Federal, pues así lo dispone el artículo 115, fracción II, inciso c), en relación con el artículo 116, fracción VII, segundo párrafo de la misma norma constitucional, que permite que los Estados puedan celebrar esos convenios con sus municipios, a fin de que el ámbito estatal pueda asumir la prestación de los servicios o la atención de las funciones respectivas. Siendo que esta posibilidad es potestativa y no obligatoria para el municipio.
321. Por ello, la previsión del convenio no implica un perjuicio a las facultades de la autoridad municipal, a quien no se le subordina de manera alguna, porque se trata de un acto volitivo del municipio de acogerse al convenio, mientras que la autoridad estatal encuentra asidero legal para poder autorizar los desarrollos inmobiliarios, atendiendo precisamente a la voluntad previa del municipio.
322. La división competencial impugnada en las normas expedidas por la Legislatura del Estado de Querétaro, quien encomienda su cumplimiento a la autoridad estatal, no menoscaba las atribuciones constitucionales del municipio actor, muestra de ello es que se reconoce la facultad al municipio, e impone solamente una posibilidad entre ambos niveles de gobierno, sobre la celebración del convenio, que es optativo para las autoridades municipales, toda vez que en dichas normas impugnadas no se establece una intervención forzosa u obligada.
323. En consecuencia, al resultar infundado el concepto de invalidez del municipio actor, debe reconocerse la validez del artículo 195 del Código Urbano del Estado de Querétaro.
324. **1.9) Facultad del Ejecutivo Estatal para adoptar medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios, previo convenio celebrado con el municipio.**
325. El municipio actor impugna el artículo 211 porque faculta al estado para adoptar medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios, cuando las atribuciones administrativas resultan ser exclusivas del municipio, trasgrediendo la esfera jurídica de este último.
326. El texto del artículo combatido del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 211. Se considera de interés público la constitución del régimen de propiedad en condominio.
- El titular del Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia, podrán adoptar las medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios”.
327. El artículo cuya invalidez se demanda, señala que la constitución del régimen de propiedad en condominio será considerado de interés público y que el titular del poder ejecutivo del estado y los municipios, en el ámbito de su competencia, podrán adoptar las medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios (artículo 211).
328. Este Tribunal Pleno advierte que la posibilidad de que la autoridad estatal pueda celebrar un convenio con el municipio a fin de que dicha autoridad local esté en condiciones de adoptar medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios, no es inconstitucional, por el contrario, por regla general, esa posibilidad encuentra su fundamento en la propia Constitución Federal, de ahí que resulte infundado el concepto de invalidez hecho valer por el municipio actor.
329. En efecto, tal y como ya se dijo en el apartado anterior, esta posibilidad de convenir encuentra asidero en la propia Constitución Federal, pues así lo dispone el artículo 115, fracción II, inciso c), en relación con el artículo 116, fracción VII, segundo párrafo de la misma norma constitucional, que permite que los Estados puedan celebrar esos convenios con sus municipios, a fin de que el ámbito estatal pueda asumir la prestación de los servicios o la atención de las funciones respectivas. Siendo que esta posibilidad es potestativa y no obligatoria para el municipio.
330. Por ello, la previsión del convenio no implica un perjuicio a las facultades de la autoridad municipal, a quien no se le subordina de manera alguna, porque se trata de un acto volitivo del municipio de acogerse al convenio, mientras que la autoridad estatal encuentra asidero legal para poder autorizar los desarrollos inmobiliarios, atendiendo precisamente a la voluntad previa del municipio.
331. La división competencial impugnada en las normas expedidas por la Legislatura del Estado de Querétaro, quien encomienda su cumplimiento a la autoridad estatal, no menoscaba las atribuciones constitucionales del municipio actor, muestra de ello es que se reconoce la facultad al municipio, e impone solamente una posibilidad entre ambos niveles de gobierno, sobre la celebración del convenio, que es optativo para las autoridades municipales, toda vez que en dichas normas impugnadas no se establece una intervención forzosa u obligada.

332. A mayor abundamiento, si bien en el artículo impugnado no existe la previsión expresa, previo convenio, respecto de la facultad del Ejecutivo Estatal para adoptar las medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios, lo cierto es que en el artículo 243³¹ en relación con el artículo 242 se faculta al poder ejecutivo estatal a emitir la autorización para la construcción de un condominio, en los casos que exista convenio celebrado con los municipios. En este sentido, si cuenta con la facultad para autorizar la construcción de un condominio, por mayoría de razón puede adoptar medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios, siempre y cuando exista el convenio respectivo celebrado con los municipios.
333. Lo anterior es así, puesto que ya hemos dicho que con el convenio no se vulnera disposición alguna de la Constitución Federal, puesto que dicha facultad únicamente se ejercerá en los casos que exista convenio celebrado con el municipio.
334. Al resultar infundado el concepto de invalidez lo procedente es reconocer la validez del artículo 211 del Código Urbano del Estado de Querétaro.
335. **I.10) Facultad del Ejecutivo Estatal para autorizar la construcción de condominios, previo convenio celebrado con el municipio.**
336. El municipio actor impugna el artículo 243 en relación con el 242 porque se faculta al ejecutivo del estado para autorizar la construcción de condominios cuando es de exclusiva competencia municipal.
337. El contenido de las normas impugnadas del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 242. La autorización para la construcción de un condominio, es el proceso mediante el cual el Municipio otorga los permisos correspondientes, de acuerdo a lo previsto en el artículo 12 de este Código.
- Artículo 243. La autorización a que se refiere el artículo anterior, podrá ser otorgada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, en los casos que exista convenio celebrado con el Municipio en que se pretende construir el condominio”.
338. Las normas combatidas establecen la definición de lo que se entiende por autorización para la construcción de un condominio (artículo 242) y que esta autorización podrá ser otorgada por el Poder Ejecutivo Estatal en los casos que exista convenio celebrado con el municipio en que se pretende construir el condominio (artículo 243).
339. Este Tribunal Pleno advierte que la posibilidad de que la autoridad estatal pueda celebrar un convenio con el municipio a fin de que dicha autoridad local esté en condiciones de autorizar la construcción de condominios, no es inconstitucional, por el contrario, por regla general, esa posibilidad encuentra su fundamento en la propia Constitución Federal, de ahí que resulte infundado el concepto de invalidez hecho valer por el municipio actor.
340. En efecto, tal y como ya se dijo en el apartado anterior, esta posibilidad de convenir encuentra asidero en la propia Constitución Federal, pues así lo dispone el artículo 115, fracción II, inciso c), en relación con el artículo 116, fracción VII, segundo párrafo de la misma norma constitucional, que permite que los Estados puedan celebrar esos convenios con sus municipios, a fin de que el ámbito estatal pueda asumir la prestación de los servicios o la atención de las funciones respectivas. Siendo que esta posibilidad es potestativa y no obligatoria para el municipio.
341. Por ello, la previsión del convenio no implica un perjuicio a las facultades de la autoridad municipal, a quien no se le subordina de manera alguna, porque se trata de un acto volitivo del municipio de acogerse al convenio, mientras que la autoridad estatal encuentra asidero legal para poder autorizar los desarrollos inmobiliarios, atendiendo precisamente a la voluntad previa del municipio.
342. La división competencial impugnada en las normas expedidas por la Legislatura del Estado de Querétaro, quien encomienda su cumplimiento a la autoridad estatal, no menoscaba las atribuciones constitucionales del municipio actor, muestra de ello es que se reconoce la facultad al

³¹ Cabe señalar que este artículo fue impugnado por el municipio actor y se analiza en el siguiente inciso, determinando reconocer su validez.

- municipio, e impone solamente una posibilidad entre ambos niveles de gobierno, sobre la celebración del convenio, que es optativo para las autoridades municipales, toda vez que en dichas normas impugnadas no se establece una intervención forzosa u obligada.
343. En consecuencia, al resultar infundado el concepto de invalidez del municipio actor, debe reconocerse la validez de los artículos 242 y 243 del Código Urbano del Estado de Querétaro.
344. **I.11) Facultad del ejecutivo estatal para modificar el uso de suelo de un predio o de una edificación, previo convenio celebrado con el municipio.**
345. El municipio actor plantea la invalidez del artículo 326 porque faculta al ejecutivo del estado a dictaminar sobre la autorización y modificación del uso de suelo de un predio o de una edificación, inmiscuyéndose el estado en competencia meramente municipal tratando de “respetar” la atribución constitucional del municipio con un convenio como si se tratase de particulares modificando actos inter partes y obviando por supuesto el orden e interés público, así como la propia Constitución Federal.
346. El artículo impugnado del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 326. La autoridad competente podrá autorizar la modificación del uso de suelo de un predio o de una edificación, de conformidad con los programas aprobados para la zona donde se ubique, previo dictamen técnico emitido por la autoridad municipal y, en su caso, por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado, documentos que deberán estar fundados y motivados en la factibilidad de servicios y los estudios inherentes y necesarios al proyecto en particular.
- La autoridad resolverá las solicitudes al respecto en un plazo de 15 días hábiles; después de lo cual, en ausencia de respuesta escrita debidamente fundada y motivada, aplicará la negativa ficta”.
347. La norma impugnada establece que la autoridad competente podrá autorizar la modificación del uso de suelo de un predio o de una edificación, previ6 dictamen técnico emitido por la autoridad municipal y, en su caso, por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado, lo que debe estar fundado y motivado. Además que la autoridad resolverá las respectivas solicitudes en un plazo de quince días hábiles, en ausencia de respuesta escrita debidamente fundada y motivada aplicará la negativa ficta (artículo 326).
348. Este Tribunal Pleno advierte que la posibilidad de que la autoridad estatal pueda celebrar un convenio con el municipio a fin de que dicha autoridad local esté en condiciones de modificar el uso de suelo de un predio o de una edificación, no es inconstitucional, por el contrario, por regla general, esa posibilidad encuentra su fundamento en la propia Constitución Federal, de ahí que resulte infundado el concepto de invalidez hecho valer por el municipio actor.
349. En efecto, tal y como ya se dijo en el apartado anterior, esta posibilidad de convenir encuentra asidero en la propia Constitución Federal, pues así lo dispone el artículo 115, fracción II, inciso c), en relación con el artículo 116, fracción VII, segundo párrafo de la misma norma constitucional, que permite que los Estados puedan celebrar esos convenios con sus municipios, a fin de que el ámbito estatal pueda asumir la prestación de los servicios o la atención de las funciones respectivas. Siendo que esta posibilidad es potestativa y no obligatoria para el municipio.
350. Por ello, la previsión del convenio no implica un perjuicio a las facultades de la autoridad municipal, a quien no se le subordina de manera alguna, porque se trata de un acto volitivo del municipio de acogerse al convenio, mientras que la autoridad estatal encuentra asidero legal para poder autorizar los desarrollos inmobiliarios, atendiendo precisamente a la voluntad previa del municipio.
351. La división competencial impugnada en las normas expedidas por la Legislatura del Estado de Querétaro, quien encomienda su cumplimiento a la autoridad estatal, no menoscaba las atribuciones constitucionales del municipio actor, muestra de ello es que se reconoce la facultad al municipio, e impone solamente una posibilidad entre ambos niveles de gobierno, sobre la celebración del convenio, que es optativo para las autoridades municipales, toda vez que en dichas normas impugnadas no se establece una intervención forzosa u obligada.

352. A mayor abundamiento, de los artículos 12 y 19 del Código Urbano del Estado de Querétaro³² se advierte la facultad a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado para que, previo convenio con los municipios, pueda llevar a cabo diversas facultades relacionadas con los trámites administrativos referentes a los desarrollos inmobiliarios y las construcciones. Por su parte, el artículo 17, fracción III del referido código urbano³³, al prever la facultad a la citada Secretaría para emitir opiniones técnicas en materia urbana, enfatiza que será a solicitud del municipio que corresponda. Por lo tanto, para que la autoridad estatal pueda modificar el uso de suelo, previo dictamen técnico, deberá estar precedido por el respectivo convenio con el municipio.
353. En consecuencia, al resultar infundado el concepto de invalidez del municipio actor, debe reconocerse la validez del artículo 326 del Código Urbano del Estado de Querétaro.

II. IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LAS FACULTADES CONCURRENTES.

354. **II.1) Facultad del Poder Ejecutivo del Estado para determinar provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, utilización del suelo, considerando los rangos de densidad de población, temporalidad y coeficientes de ocupación y utilización del suelo.**
355. El municipio actor señala que el artículo 1, fracción II, es inválido, porque le atribuye al Poder Ejecutivo del Estado el ejercicio para determinar provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, utilización del suelo, considerando los rangos de densidad de población, temporalidad y coeficientes de ocupación, cuando exclusivamente le corresponde al municipio.
356. El texto del artículo impugnado del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 1. Las normas de este Código son de orden público e interés social, por lo que sus disposiciones son de observancia general en todo el Estado y tienen por objeto establecer:
- (...)
- II. Las normas conforme a las cuales el Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios ejercerán sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, considerando los rangos de densidad de población, la temporalidad y los coeficientes de ocupación y utilización del suelo;”.
357. En el artículo impugnado se prevé que las normas del código urbano son de orden público e interés social, que sus disposiciones son de observancia general en todo el Estado (acápito del artículo 1), y que tienen por objeto, entre otras cosas, establecer las normas conforme a las cuales el Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios ejercerán sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, considerando los rangos de densidad de población, la temporalidad y los coeficientes de ocupación y utilización del suelo (artículo 1, fracción II).
358. Al resolver este Alto Tribunal las controversias constitucionales 50/2012 y 60/2012³⁴, en las que se abordó una problemática similar a la aquí propuesta, después de analizar diversas normas legales del código impugnado, se determinó que el Poder Ejecutivo Estatal puede ejercer las atribuciones que son originarias del municipio en materia de utilización, autorización, control y vigilancia del uso de suelo, incluso para recaudar las contribuciones que se generen por la prestación de dichos servicios, pero siempre y cuando medie un convenio de coordinación entre el Estado y el municipio que así lo determine.

³² Artículo 12. Corresponde a los Municipios la aprobación y autorización de los desarrollos inmobiliarios previstos en este Código.

Al Ayuntamiento le corresponde autorizar las etapas previstas en el artículo 186 fracciones IV, V, VI, y VII de este Código. Al área encargada del desarrollo urbano le corresponde lo relativo a las fracciones I, II y III, del citado artículo 186.

Al Ayuntamiento le corresponderá la autorización para la venta de unidades privativas de aquellas unidades condominales o condominios que requieran obras de urbanización y que no se originen de un fraccionamiento autorizado. Al área encargada del desarrollo urbano, lo correspondiente a las etapas previstas en las fracciones I, II, III, IV, V y VII del artículo 244 de este Código, lo relativo a la fracción VI, podrá ser autorizado siempre y cuando el condominio no requiera obras de urbanización.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado, podrá autorizar y aprobar, previo convenio con los Municipios, llevar a cabo los trámites administrativos referentes a los desarrollos inmobiliarios.

Artículo 19. Los Municipios podrán coordinarse mediante la suscripción de convenios, con el Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, para la aplicación de las normas y disposiciones del presente ordenamiento, respecto de las construcciones.

³³ Artículo 17. El Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, está facultado para:

(...) III. Emitir, a solicitud del Municipio que corresponda, las opiniones técnicas en materia urbana; y (...).

³⁴ Cabe señalar que estas controversias fueron discutidas en las sesiones públicas de 31 de mayo, 2 y 6 de junio de 2016, fallándose en esta última fecha.

359. Ahora, en el apartado anterior de esta resolución, se reconoce que esta posibilidad de convenir encuentra asidero en la propia Constitución Federal, pues así lo dispone el artículo 115, fracción II, inciso c), en relación con el artículo 116, fracción VII, segundo párrafo de la misma norma constitucional, que permite que los Estados puedan celebrar esos convenios con sus municipios, a fin de que el ámbito estatal pueda asumir la prestación de los servicios o la atención de las funciones respectivas. Siendo que esta posibilidad es potestativa y no obligatoria para el municipio.
360. Además de que la previsión del convenio no implica un perjuicio a las facultades de la autoridad municipal, a quien no se le subordina de manera alguna, porque se trata de un acto volitivo del municipio de acogerse al convenio, mientras que la autoridad estatal encuentra asidero legal para poder autorizar los desarrollos inmobiliarios, atendiendo precisamente a la voluntad previa del municipio.
361. En este sentido, si bien dichas facultades son originarias del municipio, el ejercicio de tales atribuciones por la autoridad estatal siempre se deberán desarrollar en los términos de convenios de coordinación y asunción temporal de competencias, por lo que para que el Estado puede ejercerlas dependerá de un convenio entre ambos niveles de gobierno.
362. En particular, en las referidas controversias constitucionales, al resolver respecto del artículo aquí impugnado se dijo que sólo se refiere a los objetivos de las normas del Código, sin establecer una competencia específica para alguno de los niveles de gobierno.
363. En consecuencia, al resultar infundado su concepto de invalidez, procede reconocer la validez del artículo 1, fracción II, del Código Urbano del Estado de Querétaro.
364. **II.2) Facultades del Poder Ejecutivo para planear y ordenar provisiones, usos, destinos y reservas de los elementos del territorio y del desarrollo integral del mismo.**
365. El municipio actor plantea la invalidez del artículo 8 porque atribuye facultades al poder ejecutivo para planear y ordenar provisiones, usos, destinos y reservas de los elementos del territorio y del desarrollo, mismas que son exclusivas del municipio puesto que es el único facultado para realizar, elaborar y vigilar los planes o programas de desarrollo urbano y es en estos instrumentos donde se estipula precisamente las provisiones, usos, destinos, etcétera.
366. El texto del artículo impugnado es el siguiente:
- “Artículo 8. El Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios de la Entidad, son las autoridades competentes para planear y ordenar las provisiones, usos, destinos y reservas de los elementos del territorio y del desarrollo integral del mismo”.
367. El artículo impugnado establece que el Poder Ejecutivo del Estado y los municipios son las autoridades competentes para planear y ordenar las provisiones, usos, destinos y reservas de los elementos del territorio y del desarrollo integral del mismo.
368. No tiene razón el municipio actor en su planteamiento de invalidez, puesto que, si bien, en términos del artículo 115, fracción V, constitucional, los municipios se encuentran facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, lo cierto es que ello es así pero solamente en el ámbito de sus competencias y conforme a las leyes federales y estatales.
369. Siendo que también las entidades federativas, de conformidad con el artículo 8º, fracción II, de la Ley General, cuentan con las atribuciones para formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como para evaluar y vigilar su cumplimiento.
370. Sin que obste que el artículo 9, fracción I de la Ley General³⁵ establezca que corresponde a los municipios 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, ya que el propio artículo establece que esta facultad se encuentra limitada a su ámbito de competencia, y sin que se advierta restricción a la facultad estatal.
371. En consecuencia, el legislador demandado actuó conforme a derecho al considerar a ambos entes -Poder Ejecutivo Local y municipios- como las autoridades competentes para planear y ordenar las provisiones, usos, destinos y reservas de los elementos del territorio y del desarrollo integral del mismo. Lo anterior, dado que lo harán en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

³⁵ “Artículo 9o.- Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:
(...)
II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;
(...)”.

372. En este sentido, al resultar infundado el concepto de invalidez se reconoce la validez del artículo 8 del Código Urbano del Estado de Querétaro.
373. **II.3) Facultades del ejecutivo estatal para dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de los terrenos, e inscribir los programas de desarrollo urbano, así como la opinión técnica sobre la congruencia del programa a inscribir.**
374. El municipio actor afirma que las fracciones IV y X del artículo 9 son inconstitucionales porque se faculta al Poder Ejecutivo para dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de terrenos cuando esto corresponde a la autoridad municipal determinarlo.
375. En segundo lugar, indica que es inconstitucional, porque se le atribuye la facultad de inscribir “los programas” (plural) de desarrollo urbano en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y todas aquellas resoluciones que se emitan de conformidad con el código urbano que por su naturaleza lo ameriten, lo que –señala–, quiere decir que se incluyen los programas de desarrollo urbano municipales, desplazando de esta obligación y facultad al municipio, como si se tratase de un “Visto Bueno” por parte del poder ejecutivo, cuando esto resulta ser una obligación municipal exclusiva.
376. En tercer lugar, menciona que es inconstitucional, porque se le atribuye al Registro Público de la Propiedad y del Comercio solicitar una “opinión técnica” a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas sobre la congruencia del programa a inscribir, exceptuando al Programa Estatal de Desarrollo Urbano, es decir supedita el programa municipal de desarrollo urbano al estatal siendo que deben ser congruentes entre sí y no el municipal del estatal, pone en un plano superior a este último programa.
377. El texto de las fracciones impugnadas del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
“Artículo 9. El Poder Ejecutivo del Estado para realizar las funciones asignadas en el artículo anterior³⁶, tiene la siguiente competencia:
(...)
IV. Dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de los terrenos;
(...)
X. Inscribir los programas de desarrollo urbano en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y todas aquellas resoluciones que se emitan de conformidad con este ordenamiento, que por su naturaleza así lo ameriten. Para tal efecto, el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, solicitará a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado, una opinión técnica sobre la congruencia del programa a inscribir, excepto el Programa Estatal de Desarrollo Urbano;”.
378. En el artículo 9 y las fracciones impugnadas se prevé que el Poder Ejecutivo del Estado, para planear y ordenar las provisiones, usos, destinos y reservas de los elementos del territorio y del desarrollo integral del mismo, tiene la facultad de dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de los terrenos, y la facultad para inscribir en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio los programas de desarrollo urbano y las resoluciones que se emitan, y que para ello el registro público solicitará a la Secretaría de Desarrollo Urbano una opinión técnica sobre la congruencia del programa a inscribir, con excepción del programa estatal de desarrollo urbano (artículo 9º, fracción IV y X).
379. Por lo que se refiere a la facultad de dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de los terrenos (fracción IV del artículo 9º), no es verdad que esta facultad solo corresponda a la autoridad municipal determinarlo, ya que el diverso artículo 40 de la Ley General de Asentamientos Humanos³⁷ establece que la federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda (fracción II del artículo 40 de la Ley General de Asentamientos Humanos), en este sentido, deviene infundado su planteamiento de invalidez.

³⁶ Artículo 8. El Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios de la Entidad, son las autoridades competentes para planear y ordenar las provisiones, usos, destinos y reservas de los elementos del territorio y del desarrollo integral del mismo.

³⁷ “Artículo 40.- La Federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de:

(...)

II. Evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda;”.

380. En otro aspecto, a propósito de la impugnación de la fracción X del artículo 9 relativa a la inscripción de los programas de desarrollo urbano y las resoluciones que al efecto se emitan, así como la congruencia del programa a inscribir, debe decirse que, ni de la redacción de la fracción V del artículo 115, ni de los orígenes de la facultad concurrente en materia de asentamientos humanos, se desprende que el municipio tenga una facultad exclusiva y definitiva en la materia de desarrollo urbano. Los casos de la fracción V del artículo constitucional citado, deben entenderse en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente, y que deben ser desarrolladas: "en los términos de las leyes federales y estatales relativas".
381. Así, en el contexto de las facultades concurrentes a las que se refieren los distintos incisos de la fracción V, el constituyente claramente pretendió otorgar una mayor participación al municipio en la materia, pero nunca una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de planeación. En este sentido, las acciones de: formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 constitucional, 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.
382. Sin embargo, tampoco podemos llegar al extremo contrario: considerar que el municipio deba quedar a merced de las decisiones del Estado, cuando las mismas pueden ser potencialmente arbitrarias al no contar con un control de la actuación del órgano que debe realizarlas, como es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas sobre la congruencia del programa a inscribir. La no arbitrariedad de las decisiones debe tener, entonces, su límite y control en la propia opinión técnica 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.
383. Esta opinión técnica, en todos los casos, deberá contener los motivos y las razones por las cuales el gobierno local decida sobre la congruencia o la falta de la misma de los planes y programas municipales, justificando clara y expresamente las observaciones que considere pertinentes en caso de detectar incongruencias.
384. De este modo, siempre que la opinión técnica de congruencia reúna los elementos aludidos, como requisito previo para la inscripción en el registro público, de ningún modo podrá entenderse como arbitrario o como un simple veto por parte del Gobierno del Estado y, por tanto, no puede considerarse violatorio del artículo 115 constitucional como lo aduce el municipio actor.
385. En similares términos se resolvieron las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009, promovidas por los Municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del Estado de Nuevo León, resueltas en sesión de treinta y uno de marzo de dos mil once, por unanimidad de once votos.
386. En este sentido, al resultar infundado el concepto de invalidez, se debe reconocer la validez del artículo 9, fracciones IV y X del Código Urbano del Estado de Querétaro.
387. **II.4) Los contenidos del programa estatal de desarrollo urbano, que tienen que ver, entre otras cosas, con los criterios para la fundación de los centros de población y lineamientos generales para su conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento, así como con la clasificación del suelo.**
388. El municipio actor plantea la invalidez del artículo 33 fracción II, inciso b), puntos 1 y 2, e inciso c) puntos 1 y 2, porque habilita al programa estatal de desarrollo urbano para: a) determinar espacios y criterios para la fundación de los centros de población; b) determinar los criterios y lineamientos generales para la conservación, mejoramientos, consolidación y crecimiento de los centros de población; y c) clasificar las aptitudes del suelo considerando la distribución general de la población, las actividades económicas y condicionantes físicas. Es decir, los criterios que estipula el programa son en suma importantes, salvo que le corresponden exclusivamente al municipio y no al estado.

389. El texto de las normas impugnadas del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:

“Artículo 33. El Programa Estatal de Desarrollo Urbano contendrá, además de los elementos a que se refiere el artículo 31 de este Código³⁸, lo siguiente:

(...)

II. Las estrategias, que deberán incluir:

(...)

b) Las acciones y elementos siguientes:

1. La determinación de espacios y criterios para la fundación de los centros de población.

2. Los criterios y lineamientos generales para la conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los centros de población.

(...)

c) La clasificación básica de las aptitudes del suelo, considerando:

1. La distribución general de la población.

2. Las actividades económicas, las condicionantes físicas y la congruencia con la normatividad federal y estatal;”.

390. Las normas impugnadas prevén los elementos que contendrá el Programa Estatal de Desarrollo Urbano (acápites del artículo 33), tales como, entre otras cosas, las estrategias que deberán incluir (artículo 33, fracción II), las acciones y elementos para la determinación de espacios y criterios para la fundación de los centros de población y los criterios y lineamientos generales para la conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los centros de población (artículo 33, fracción II, inciso b), numerales 1 y 2), así como la clasificación básica de las aptitudes del suelo, considerando la distribución general de la población y las actividades económicas, las condicionantes físicas y la congruencia con la normatividad federal y estatal (artículo 33, fracción II, inciso c), numerales 1 y 2).

391. El argumento de invalidez consiste esencialmente en la impugnación de los contenidos del programa estatal de desarrollo urbano, que tienen que ver, entre otras cosas, con los criterios para la fundación de los centros de población y lineamientos generales para su conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento, así como con la clasificación del suelo, cuestiones que, señala el municipio, le corresponden en exclusiva a él y no al estado.

³⁸ Artículo 31. Los Programas de Desarrollo Urbano a que se refiere el artículo 28 de este Código, establecerán un horizonte de planeación, no menor a diez años, a partir de su elaboración, integrándose en el mismo el desarrollo urbano que se realizará a corto, mediano y largo plazo; debiendo contener como mínimo los siguientes elementos:

I. Nivel Antecedentes. Contendrá el origen del programa, el crecimiento histórico urbano del ámbito territorial de aplicación y la fundamentación jurídica. Analizará la situación actual y la tendencia del área o elemento del desarrollo urbano que comprenda el programa, en sus aspectos de ámbito regional, medio físico natural, medio físico transformado, aspectos socioeconómicos, administración del desarrollo urbano y el diagnóstico pronóstico integrado;

II. Nivel Normativo. Se plantearán los objetivos y metas que se pretenden alcanzar con la ejecución de programas planteados en el corto, mediano y largo plazo, tomando en cuenta los componentes de la estructura urbana y su dosificación. Se contemplarán las condicionantes de los demás instrumentos de planeación urbana que se encuentren vigentes dentro del área normativa del instrumento de que se trate;

III. Nivel Estratégico. Se hará un análisis y una determinación de las acciones futuras requeridas para alcanzar los objetivos del programa, así como la distribución general de la población y de las actividades económicas, la vivienda, el equipamiento urbano y la infraestructura, orientados por la definición y constitución de usos, destinos, reservas, provisiones y áreas de preservación ecológica.

Se establecerán las políticas a aplicar y se elaborará una estrategia general, integrando estrategias en función del ordenamiento ecológico, en el marco del desarrollo urbano. Incluirá la estructura urbana y la definición de la zonificación del territorio en concordancia con los plazos de desarrollo establecidos;

IV. Nivel Programático y de Corresponsabilidad Sectorial. El cual deberá contener como mínimo los siguientes elementos:

a) Bases Financiero-Programáticas; se preverán los recursos que se requerirán para alcanzar los lineamientos programáticos.

b) Acciones e Inversiones; contendrán las prioridades del gasto público y privado.

c) Corresponsabilidad Sectorial; determinará las acciones, obras e inversiones concretas que deban realizarse, estableciendo la participación de los organismos públicos, privados y sociales responsables de su ejecución y del cual se derivarán los proyectos ejecutivos.

V. Nivel Instrumental. Contendrá el conjunto de instrumentos, mecanismos y disposiciones jurídicas, técnicas y administrativas que permitan la institucionalización, ejecución, control y evaluación del programa; y

VI. Anexo Gráfico. Expresará en forma gráfica la problemática, potencialidades, estrategia y acciones propuestas.

392. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que no le asiste la razón al municipio, puesto que, dicha facultad no le corresponde en exclusiva. El artículo 8, fracciones I, II y IV de la Ley General de Asentamientos Humanos³⁹, establece que las entidades federativas estarán facultadas para legislar en materia de desarrollo urbano de los centros de población; formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento; y además, para autorizar la fundación de centros de población.
393. Máxime que el artículo impugnado establece ciertos elementos que debe contener el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, como las estrategias que deberán incluir, las acciones y elementos para la determinación de espacios y criterios para la fundación de los centros de población y los criterios y lineamientos generales para la conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los centros de población, así como la clasificación básica de las aptitudes del suelo, considerando la distribución general de la población y las actividades económicas, las condicionantes físicas y la congruencia con la normatividad federal y estatal, por lo que no se advierte vulneración alguna al ámbito de atribuciones del municipio actor.
394. En consecuencia, al resultar infundado el concepto de invalidez se reconoce la validez del artículo 33 fracción II, inciso b), puntos 1 y 2, e inciso c) puntos 1 y 2, del Código Urbano del Estado de Querétaro.
395. **II.5) Facultad del Poder Ejecutivo Estatal para formular esquemas específicos de utilización del suelo para barrios, colonias, fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales.**
396. El municipio actor impugna el artículo 90, fracción II porque invade la competencia municipal ya que faculta al Poder Ejecutivo a formular esquemas específicos de utilización del suelo para barrios, colonias, fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales, atribución estrictamente municipal.
397. El contenido de la norma impugnada del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 90. Para la constitución de reservas territoriales, tendientes a garantizar la disponibilidad de suelo apto para el desarrollo urbano, el Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios deberán:
- (...)
- II. Formular esquemas específicos de utilización del suelo para barrios, colonias, fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales, para una parte o la totalidad de las zonas de reserva para el crecimiento urbano, que consigne el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, el cual una vez aprobado, publicado e inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio delimitará el área afectada y regirá la habilitación, urbanización y aprovechamiento de los predios; y
- (...).”
398. La norma impugnada prevé que para la constitución de reservas territoriales, tendientes a garantizar la disponibilidad de suelo apto para el desarrollo urbano, el Poder Ejecutivo Estatal y los municipios (acápites del artículo 90) deberán, entre otras cosas, formular esquemas específicos de utilización del suelo para barrios, colonias, fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales, para una parte o la totalidad de las zonas de reserva para el crecimiento urbano, que consigne el Programa Municipal de Desarrollo Urbano, el cual una vez aprobado, publicado e inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio delimitará el área afectada y regirá la habilitación, urbanización y aprovechamiento de los predios (artículo 90, fracción II).
399. En este punto, al municipio actor le afecta la facultad que se otorga al Poder Ejecutivo Estatal para formular esquemas específicos de utilización del suelo para barrios, colonias, fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales, atribución que a decir del municipio es estrictamente municipal.

³⁹ 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;

(...)

IV. Autorizar la fundación de centros de población;

400. Contrariamente a lo manifestado por el municipio actor, la facultad para formular los esquemas específicos de utilización del suelo para los casos señalados no es exclusiva del municipio. Si bien en términos del artículo 115, fracción V, inciso b) de la Constitución Federal le corresponde al municipio participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, ello es así únicamente en su jurisdicción, ya que, de acuerdo al artículo 8, fracción VIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, también le corresponde a las entidades federativas participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales.
401. En efecto, en el caso, el municipio se limitó a señalar que se violaban los artículos 1, 14, 16, 40, 41, 43, 44, 49, 115, fracciones I y V, incisos a), d) y f) así como el 124 y 133 de la Constitución Federal, y los artículos 9 y 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos. Por lo que, es preciso considerar que la pretensión del municipio actor se vincula con una supuesta violación a la facultad municipal respecto a formular esquemas específicos de utilización del suelo para barrios, colonias, fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales. Sin embargo, tal como ya fue señalado, dicha atribución no es exclusiva del municipio, siendo que este tipo de materias siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas, de ahí que no pueda considerarse como un ámbito exclusivo y aislado sin posibilidad de intervención por parte de los otros dos niveles de gobierno, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma, federal, estatal y municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias.
402. Sin que sea obstáculo que el artículo 9, fracción II de la Ley General⁴⁰ establezca que corresponde a los municipios regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población, ya que esta facultad se encuentra limitada a su ámbito de competencia, sin que se advierta restricción a la facultad estatal.
403. En consecuencia, deviene como infundado el planteamiento analizado del municipio actor y lo procedente es reconocer la validez del artículo 90, fracción II del Código Urbano del Estado de Querétaro.

III. IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON CRITERIOS DE CONGRUENCIA, COORDINACIÓN Y AJUSTE.

404. **III.1) Sujeción al programa estatal de desarrollo urbano, respecto de las facultades de control y vigilancia de la utilización del uso del suelo, así como para aprobar el uso de suelo en la ubicación y construcción de las instalaciones de los servicios públicos.**
405. El municipio actor plantea que las fracciones II y XVIII del artículo 13, son inválidas, debido a que en primer término, se supedita el control y vigilancia de la utilización del uso del suelo a los “programas de desarrollo urbano debidamente aprobados”. Es decir, que al utilizar el plural de programa se entiende entonces que se refiere también –además del municipal al estatal–, cuando no debe existir ninguna condicionante para el control y vigilancia de los usos de suelo excepto por el propio municipio en su plan respectivo.
406. En segundo lugar, agrega, que se condiciona el otorgar la aprobación del uso de suelo para la ubicación y construcción de las instalaciones de los servicios públicos al programa estatal de desarrollo urbano, cuando nuevamente no debe de existir sujeción alguna donde la Constitución Federal y la ley de asentamientos establecen las atribuciones del municipio sin condicionantes para su despliegamiento.
407. El texto del artículo impugnado del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 13. Es competencia de los Municipios:
- (...)
- II. Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, de acuerdo con los programas de desarrollo urbano debidamente aprobados, publicados e inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio que corresponda, así como otras leyes o reglamentos aplicables;
- (...)
- XVIII. Otorgar, en los términos de los reglamentos municipales correspondientes, la aprobación del uso del suelo para la ubicación y construcción de las instalaciones de los servicios públicos concesionados, la cual deberá sujetarse al Programa Estatal de Desarrollo Urbano y al correspondiente Programa Municipal de Desarrollo Urbano;
- (...)”.

⁴⁰ Transcrito con anterioridad.

408. El artículo impugnado prevé la competencia de los municipios (acápite del artículo 13), para controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, de acuerdo con los programas de desarrollo urbano aprobados, publicados e inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio (artículo 13, fracción II); y para otorgar la aprobación del uso del suelo para la ubicación y construcción de las instalaciones de los servicios públicos concesionados, la cual deberá sujetarse al Programa Estatal de Desarrollo Urbano y al correspondiente Programa Municipal de Desarrollo Urbano (artículo 13, fracción XVIII).
409. El planteamiento de invalidez descansa en la sujeción del programa estatal de desarrollo urbano, respecto de las facultades de control y vigilancia de la utilización del uso del suelo, así como para aprobar el uso de suelo en la ubicación y construcción de las instalaciones de los servicios públicos. Esto es, que al momento de ejercer estas atribuciones, el municipio debe observar el programa estatal de desarrollo urbano.
410. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que sujetarse al programa estatal de desarrollo urbano atiende primordialmente a criterios de congruencia, coordinación y ajuste, sin que ello implique un perjuicio a las facultades de las autoridades municipales, a quienes no se subordina de manera alguna, en todo caso deben atender a dichos criterios para un óptimo desarrollo de la actividad gubernamental en materia de asentamientos humanos relativa a la aprobación, control y vigilancia del uso del suelo, cuyo ejercicio corresponde a los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.
411. Por lo tanto, las normas impugnadas no contravienen la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, en la que se enumeran facultades municipales que no pueden considerarse exclusivas o aisladas de este nivel de gobierno, toda vez que se tratan de atribuciones concurrentes, lo que implica que las entidades federativas, los municipios y la Federación, pueden válidamente actuar respecto de una misma materia.
412. Al resultar infundados los planteamientos de invalidez hechos valer por el municipio actor, lo procedente es reconocer la validez de las fracciones II y XVIII del artículo 13 del Código Urbano del Estado de Querétaro.
413. **III.2) Se condiciona el establecimiento de usos y destinos de los inmuebles que se encuentran en territorio municipal a los programas sectoriales de desarrollo urbano.**
414. El municipio actor señala que las fracciones III y IV del artículo 16 son inconstitucionales, ya que condiciona el establecimiento de usos y destinos de los inmuebles que se encuentran en territorio municipal a los programas sectoriales de desarrollo urbano, por lo que en su opinión hay una intromisión en las decisiones municipales. Además, porque también condiciona el otorgamiento de licencias de construcción y permisos correspondientes para la ejecución de obras y uso de edificaciones y predios, “previo cumplimiento de los requisitos establecidos para cada caso” ¿Cuáles requisitos establecidos? ¿Los estipulados en los programas sectoriales o estatales?, resulta una intromisión ya que los requisitos los establece el propio municipio en el ámbito de su competencia.
415. El texto de las normas impugnadas del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 16. Corresponde a los Municipios otorgar las licencias de construcción y permisos correspondientes, para lo cual tendrá las siguientes atribuciones:
- (...)
- III. Establecer los usos y destinos de los inmuebles que se encuentren dentro del territorio municipal conforme a los programas sectoriales de desarrollo urbano⁴¹;
- IV. Otorgar, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para cada caso, las licencias de construcción y permisos correspondientes para la ejecución de las obras y uso de edificaciones y predios;
- (...)”.

⁴¹ Artículo 30. Los programas sectoriales de diversas materias relacionadas con la urbana, que elaboren las autoridades del sector de que se trate, deberán ser integrados con base en la legislación que los regula y en congruencia con los objetivos y metas de los programas señalados en los artículos anteriores y podrán versar, entre otras, sobre las siguientes materias:

I. Suelo, reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra;

II. Vivienda;

III. Conservación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos relacionados con el desarrollo urbano en el Estado;

IV. Movilidad Sustentable;

V. Vialidad;

VI. Transporte;

VII. Equipamiento; y

VIII. Ejecución y operación de servicios públicos.

416. Las normas impugnadas indican la facultad de los municipios para otorgar las licencias de construcción y permisos (acápite del artículo 16), y que para ello, tendrán las atribuciones para establecer los usos y destinos de los inmuebles que se encuentren dentro del territorio municipal conforme a los programas sectoriales de desarrollo urbano (artículo 16, fracción III); así como para otorgar, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para cada caso, las licencias de construcción y permisos correspondientes para la ejecución de las obras y uso de edificaciones y predios (artículo 16, fracción IV).
417. Por lo que respecta a la impugnación de la fracción III del artículo 16, referente a la sujeción que se hace de los programas sectoriales de desarrollo urbano, cuando el municipio establezca los usos de suelo y destinos de los inmuebles que se encuentren dentro de su territorio, este Tribunal Pleno considera que al igual que en el inciso precedente, dicha sujeción atiende primordialmente a criterios de congruencia, coordinación y ajuste, sin que ello implique un perjuicio a las facultades de las autoridades municipales, a quienes no se subordina de manera alguna, en todo caso deben atender a dichos criterios para un óptimo desarrollo de la actividad gubernamental en materia de asentamientos humanos relativa a la aprobación, control y vigilancia del uso del suelo, cuyo ejercicio corresponde a los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.
418. En cuanto a la impugnación de la fracción IV del artículo 16, el municipio actor se pregunta que a cuáles requisitos se refiere dicha fracción al indicar “previo cumplimiento de los requisitos establecidos para cada caso”. Esto es, según la fracción impugnada, antes de que se otorguen las licencias de construcción y permisos correspondientes para la ejecución de las obras y uso de edificaciones y predios, se deben cumplir los requisitos establecidos para cada caso, los cuales, señala el municipio, no se encuentran definidos en el código, por lo que se vuelve a preguntar el municipio, si se refiere a los requisitos estipulados en los programas sectoriales o estatales, lo que aduce resulta una intromisión, puesto que los requisitos los establece el propio municipio en el ámbito de su competencia.
419. Este Tribunal Pleno no advierte una intromisión a la esfera de competencia del municipio, no obstante ello, debe precisarse que de acuerdo al artículo 9º, fracción X de la Ley General de Asentamientos Humanos⁴² corresponde al municipio, en el ámbito de su competencia, expedir, entre otros, las autorizaciones, licencias o permisos de usos de suelo y construcción, destacando que ello se hará de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.
420. Asimismo, debe señalarse que el segundo párrafo del artículo 333 del Código Urbano del Estado de Querétaro⁴³ indica que conforme a la naturaleza de la obra, los requisitos para el otorgamiento de la licencia de construcción serán fijados por la autoridad competente, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento respectivo.
421. No se advierte incertidumbre respecto de los requisitos, puesto que obviamente éstos serán fijados por la autoridad competente en el reglamento que expidan los municipios, y en caso de que esto no fuera así, existe previsión en el propio código urbano en el sentido de que a falta de reglamentación en materia de construcción se aplicará el Título Cuarto del Código Urbano⁴⁴.

⁴² Artículo 9º.- Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

(...)

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.

(...)

⁴³ Artículo 333. La licencia de construcción tendrá vigencia de un año; concluida su vigencia, sin haberse terminado la obra para la que se expidió, la misma deberá renovarse.

Conforme a la naturaleza de la obra, los requisitos para el otorgamiento de la licencia de construcción serán fijados por la autoridad competente, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento respectivo.

⁴⁴ Artículo 18. Los Municipios, a falta de reglamentación en materia de construcción, aplicarán el Título Cuarto de este Código, correspondiente a las construcciones y, en su caso, la reglamentación que expidieren deberá ser congruente con este ordenamiento.

Título Cuarto

De las Construcciones

Capítulo Primero

Disposiciones Generales

Artículo 318. El presente Título tiene por objeto, establecer las normas a las que deberán sujetarse las construcciones en los terrenos y edificaciones de propiedad pública o privada; y las reglas para su uso y destino y las modalidades que permitan un desarrollo adecuado y armónico de las zonas urbanas. El otorgamiento de las autorizaciones, licencias y permisos para la construcción, se sujetará a lo que determinen los instrumentos de planeación urbana vigentes.

Las construcciones realizadas por el sector público, con fines de uso común, deberán contar con las condiciones de accesibilidad necesarias que permita el libre acceso de las personas con discapacidad.

Este Título es aplicable como norma reguladora de las construcciones y los Municipios expedirán sus reglamentos de manera congruente con este ordenamiento.

422. En consecuencia, al resultar infundados los planteamientos del municipio actor, pues no se da la intromisión alegada, debe reconocerse la validez de las fracciones III y IV del artículo 16 del Código Urbano del Estado de Querétaro.
423. **III.3) Los programas municipales de desarrollo urbano, centros de población y parciales de desarrollo se subordinan a los programas estatales y federales.**
424. El municipio actor impugna el artículo 40 porque subordina los programas municipales de desarrollo urbano, centros de población y parciales de desarrollo a los programas estatales y federales, invadiendo la esfera de competencia del municipio porque en lugar de utilizar el enunciado “de conformidad”, debería aplicarse el “en congruencia”, para efecto de armonizar los planes de diferentes competencias pero sin vulnerar competencia y ni subordinar uno del otro.
425. El texto del artículo impugnado del Código Urbano del Estado de Querétaro:
- “Artículo 40. Los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Desarrollo Urbano de Centros de Población y Parciales de Desarrollo Urbano, serán elaborados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados por los Municipios, de conformidad con lo previsto en este Código, los programas federales y estatales de desarrollo urbano.
- Estarán conformados por el conjunto de estudios, políticas, normas técnicas, líneas de acción y disposiciones jurídicas relativas a la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, así como la fundación, conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los centros de población que estén dentro de su territorio”.
426. El artículo impugnado establece que los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, de Desarrollo Urbano de Centros de Población y Parciales de Desarrollo Urbano, serán elaborados, aprobados, ejecutados, controlados y evaluados por los municipios, de conformidad con lo previsto en el código, los programas federales y estatales de desarrollo urbano. Y que estarán conformados por el conjunto de estudios, políticas, normas técnicas, líneas de acción y disposiciones jurídicas relativas a la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, así como la fundación, conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los centros de población que estén dentro de su territorio (artículo 40).
427. El argumento de invalidez está referido únicamente al primer párrafo del artículo 40, y al municipio le afecta lo que denomina subordinación de los programas municipales respecto de los programas estatales y federales, pues en lugar de que la norma impugnada utilizara el enunciado “de conformidad”, debería aplicarse el “en congruencia”, para armonizar los planes de diferentes competencias, pero sin subordinar uno del otro. Esto es, que al momento de elaborar, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar los citados programas por los municipios, éstos deberán observar lo previsto en el código urbano, los programas federales y estatales de desarrollo urbano.
428. Este Tribunal Pleno considera que es infundado el anterior argumento, puesto que dicha previsión atiende primordialmente a criterios de congruencia, coordinación y ajuste, sin que ello implique un perjuicio a las facultades de las autoridades municipales, a quienes no se subordina de manera alguna, en todo caso deben atender al código urbano, los programas federales y estatales de desarrollo urbano para un óptimo desarrollo de la actividad gubernamental en materia de asentamientos humanos relativa a la elaboración, aprobación, ejecución, control y evaluación de los programas municipales, cuyo ejercicio corresponde a los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias.
429. Debe considerarse que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo, y dicha planeación estará a cargo de manera concurrente la Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo a su ámbito de competencias (artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos⁴⁵).
430. Para ello, el artículo 12 de la Ley General, determina que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

⁴⁵ Artículo 11.- La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo.
La planeación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo de manera concurrente de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- I. El programa nacional de desarrollo urbano;
 - II. Los programas estatales de desarrollo urbano;
 - III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;
 - IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;
 - V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y
 - VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.
431. Por lo tanto, al sujetarse el primer párrafo del artículo 40 del Código Urbano del Estado de Querétaro a criterios de congruencia, coordinación y ajuste no contraviene la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, además, de que se tratan de atribuciones concurrentes, lo que implica que las entidades federativas, los municipios y la Federación, pueden válidamente actuar respecto de una misma materia.
432. Al resultar infundado el planteamiento de invalidez hecho valer por el municipio actor, lo procedente es reconocer la validez del artículo 40, primer párrafo del Código Urbano del Estado de Querétaro.
433. **III.4) Los programas municipales deben vincularse al programa estatal de desarrollo urbano.**
434. El municipio actor impugna el artículo 41, fracción I, porque esta fracción refiere que los programas municipales deberán contener vinculación con el contexto del programa estatal de desarrollo urbano, violentando la esfera competencial municipal ya que no debe depender el instrumento municipal del estatal sino únicamente ser congruente con él.
435. El texto del artículo combatido es el siguiente:
- “Artículo 41. Los Programas Municipales de Desarrollo Urbano tendrán aplicación y vigencia en el territorio del Municipio que corresponda, debiendo contener, además de los elementos que establece el artículo 31 de este Código⁴⁶, lo siguiente:
- I. Congruencia y vinculación en el contexto del Programa Estatal de Desarrollo Urbano; (...).”
436. La norma impugnada prevé que los programas municipales de desarrollo urbano tendrán aplicación y vigencia en el territorio del municipio que corresponda y que además, entre otros elementos, deben contener la congruencia y vinculación en el contexto del programa estatal de desarrollo urbano (artículo 41, fracción I).
437. En similares términos que el inciso precedente, este Tribunal Pleno considera que es infundado el argumento de invalidez propuesto por el municipio actor, ya que dicha previsión atiende primordialmente a criterios de congruencia, coordinación y ajuste, sin que ello implique un perjuicio a las facultades de las autoridades municipales, a quienes no se subordina de manera alguna, en todo caso deben atender al código urbano, los programas federales y estatales de desarrollo urbano para un óptimo desarrollo de la actividad gubernamental en materia de asentamientos humanos relativa a la elaboración, aprobación, ejecución, control y evaluación de los programas municipales, cuyo ejercicio corresponde a los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias.
438. Por lo tanto, al sujetarse la fracción I del artículo 41 del Código Urbano del Estado de Querétaro a criterios de congruencia, coordinación y ajuste no contraviene la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, además, de que se tratan de atribuciones concurrentes, lo que implica que las entidades federativas, los municipios y la Federación, pueden válidamente actuar respecto de una misma materia.
439. Al resultar infundado el planteamiento de invalidez hecho valer por el municipio actor, lo procedente es reconocer la validez del artículo 40, fracción I del Código Urbano del Estado de Querétaro.
440. **III.5) Requisito de incluir en los programas municipales las razones por las cuales el programa se integra a los fines u objetivos de los distintos instrumentos de planeación urbana que conforman el sistema estatal de planeación.**

⁴⁶ Ya transcrito en esta resolución.

441. El municipio actor expresa que el artículo 42, fracción I, transgrede la esfera jurídica municipal al imponer una carga de contenido “razones por las cuales el programa se integra a los fines u objetivos de los distintos instrumentos de planeación urbana que conforman el sistema estatal de planeación urbana” que no le corresponde al municipio, sólo le corresponde tener congruencia.
442. El texto del artículo impugnado del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 42. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, contendrán, además de los elementos que establece el artículo 31 de este Código⁴⁷, lo siguiente:
- I. Las razones por las cuales el programa se integra a los fines u objetivos de los distintos instrumentos de planeación urbana que conforman el Sistema Estatal de Planeación Urbana; (...).”
443. Las normas impugnadas prevén que los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, contendrán, además de otros elementos, las razones por las cuales el programa se integra a los fines u objetivos de los distintos instrumentos de planeación urbana que conforman el Sistema Estatal de Planeación Urbana (artículo 42, fracción I).
444. En opinión de este Tribunal Pleno, el requisito que establece la norma impugnada (fracción I del artículo 42), atiende primordialmente a criterios de congruencia, coordinación y ajuste, sin que ello implique un perjuicio a las facultades de las autoridades municipales, a quienes no se subordina de manera alguna, en todo caso deben atender al código urbano, los programas federales y estatales de desarrollo urbano para un óptimo desarrollo de la actividad gubernamental en materia de asentamientos humanos relativa a la elaboración, aprobación, ejecución, control y evaluación de los programas municipales, cuyo ejercicio corresponde a los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias.
445. En efecto, el requisito consistente en incluir en los programas municipales, las razones por las cuales el programa se integra a los fines u objetivos de los distintos instrumentos de planeación urbana que conforman el sistema estatal de planeación, se encuentra orientado a la congruencia que debe existir en esta materia.
446. Por lo tanto, al sujetarse la fracción I del artículo 41 del Código Urbano del Estado de Querétaro a criterios de congruencia, coordinación y ajuste no contraviene la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, además, de que se tratan de atribuciones concurrentes, lo que implica que las entidades federativas, los municipios y la Federación, pueden válidamente actuar respecto de una misma materia.
447. Al resultar infundado el planteamiento hecho valer por el municipio actor, lo procedente es reconocer la validez del artículo 40, fracción I del Código Urbano del Estado de Querétaro.
448. **III.6) Se somete el programa municipal al programa estatal en materia de vivienda cuando simplemente debe ser congruente.**
449. El municipio actor impugna el artículo 109 porque invade esferas competenciales ya que somete el programa municipal al programa estatal de vivienda cuando simplemente debe ser congruente.
450. El texto del artículo impugnado del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 109. Compete a los Municipios en materia de vivienda formular su programa respectivo, el cual deberá estar en concordancia con el Programa Estatal de Vivienda”.
451. El artículo impugnado establece que corresponde a los municipios en materia de vivienda formular su programa respectivo, el cual deberá estar en concordancia con el programa estatal de vivienda (artículo 109).
452. El municipio actor plantea que se invade su esfera competencial al someter el programa municipal al programa estatal en materia de vivienda. Es decir, que al momento de que el municipio elabore su programa de vivienda debe observar el programa estatal para que su programa esté en concordancia con el estatal.

⁴⁷ Ya transcrito en esta resolución.

453. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que la obligación del municipio de que al formular su programa de vivienda deba observar el programa estatal atiende primordialmente a criterios de congruencia, coordinación y ajuste, sin que ello implique un perjuicio a las facultades de las autoridades municipales, a quienes no se subordina de manera alguna, en todo caso deben atender a dichos criterios para un óptimo desarrollo de la actividad gubernamental en materia de asentamientos humanos relativa a vivienda, cuyo ejercicio corresponde a los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.
454. Por lo tanto, las normas impugnadas no contravienen la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, en la que se enumeran facultades municipales que no pueden considerarse exclusivas o aisladas de este nivel de gobierno, toda vez que se tratan de atribuciones concurrentes, lo que implica que las entidades federativas, los municipios y la Federación, pueden válidamente actuar respecto de una misma materia.
455. Al resultar infundado el planteamiento de invalidez hecho valer por el municipio actor, lo procedente es reconocer la validez del artículo 109 del Código Urbano del Estado de Querétaro.
456. **III.7) Posibilidad de que se rechace el registro del programa de desarrollo urbano municipal por no ser congruente o no vincularse a los programas estatales de mayor jerarquía.**
457. El municipio actor plantea que el artículo 113 violenta la Constitución Federal porque faculta al registro público de la propiedad y comercio a rechazar programas de desarrollo urbano (se incluye el municipal del cual se alega como concepto de invalidez), cuando no esté vinculado con otros programas de desarrollo urbano inscritos de superior jerarquía. En este caso, esgrime dos violaciones, la primera estriba en que la vinculación a otros planes no debe de obligarse al municipio porque exclusivamente le corresponde -al programa municipal- ser congruente más vincularse con demás (sic). La segunda es que plasma una jerarquía en los programas cuando estos deben ser congruentes nada más y respetarse por virtud de sus competencias.
458. El texto del artículo impugnado del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 113. El Registro Público de la Propiedad y del Comercio, podrá rechazar la inscripción de los Programas de Desarrollo Urbano cuando advierta que éstos no son congruentes o no están vinculados a otros programas de desarrollo urbano inscritos de superior jerarquía, pudiendo al efecto, solicitar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado emita la opinión técnica correspondiente”.
459. La norma impugnada establece la posibilidad de que el Registro Público de la Propiedad y del Comercio pueda rechazar la inscripción de los programas de desarrollo urbano cuando éstos no sean congruentes o no estén vinculados a otros programas de desarrollo urbano inscritos de superior jerarquía, pudiendo solicitar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado la emisión de la opinión técnica correspondiente.
460. El argumento del municipio actor está referido a la posibilidad de que al registrar su programa de desarrollo urbano éste sea rechazado por no ser congruente o no vincularse a los programas estatales de mayor jerarquía.
461. Este Tribunal Pleno considera que es infundado el concepto de invalidez que se analiza, ya que la posibilidad de rechazar el registro del programa de desarrollo urbano por no ser congruente o no vincularse a lo programas estatales, atiende primordialmente a criterios de congruencia, coordinación y ajuste, sin que ello implique un perjuicio a las facultades de las autoridades municipales, a quienes no se subordina de manera alguna, en todo caso deben atender a dichos criterios para un óptimo desarrollo de la actividad gubernamental en materia de asentamientos humanos relativa a los contenidos de los planes de desarrollo urbano, cuyo ejercicio corresponde a los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.
462. Además, el artículo 55 de la Ley General de Asentamientos Humanos⁴⁸ dispone que no podrá inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros, que no se ajuste a lo dispuesto en la legislación de desarrollo urbano y en los planes o programas aplicables en la materia.

⁴⁸ Artículo 55.- No surtirán efectos los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas de desarrollo urbano.

No podrá inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros, que no se ajuste a lo dispuesto en la legislación de desarrollo urbano y en los planes o programas aplicables en la materia.

463. Por su parte, el artículo 18 de la citada Ley General⁴⁹ establece que las autoridades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano y la observancia de la Ley General y de la legislación estatal de desarrollo urbano.
464. En este sentido, el artículo impugnado es acorde con lo señalado en la Ley General respecto de no inscribir ningún acto que no se ajuste a la legislación de desarrollo urbano y en los planes o programas, puesto que en caso de que el programa municipal no sea congruente con los programas estatales pues simplemente no será inscrito en el registro público de la propiedad y comercio, tal como lo dispone la Norma General.
465. Por lo tanto, las normas impugnadas no contravienen la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, en la que se enumeran facultades municipales que no pueden considerarse exclusivas o aisladas de este nivel de gobierno, toda vez que se tratan de atribuciones concurrentes, lo que implica que las entidades federativas, los municipios y la Federación, pueden válidamente actuar respecto de una misma materia.
466. Al resultar infundados los planteamientos de invalidez hechos valer por el municipio actor, lo procedente es reconocer la validez del 113 del Código Urbano del Estado de Querétaro.

IV. IMPUGNACIÓN RELACIONADA CON LA APROBACIÓN DEL DECRETO Y PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO.

467. **IV.1) No podrán otorgarse autorizaciones de uso de suelo o construcción ni transmisiones de propiedad mientras no se aprueben el decreto y el programa de desarrollo urbano, así como su publicación y registro.**
468. El municipio actor plantea que el artículo 65, párrafo último es contrario a la Constitución Federal, porque limita la atribución exclusiva del municipio al impedir otorgar autorizaciones de uso de suelo o construcción ni transmisiones de propiedad en tanto no se aprueben el decreto y programa de desarrollo urbano correspondiente, agrega que las autoridades demandadas no pueden limitar esta atribución municipal ni condicionarla, porque no les corresponde a ellas decidir cuándo y cómo deben suspenderse las atribuciones municipales.
469. El texto del artículo 65 del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 65. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población, contemplarán las acciones específicas tendientes a la conservación, mejoramiento y crecimiento de los mismos, debiendo establecer la zonificación correspondiente.
- Asimismo, deberán contemplar la estructura urbana del centro de población, esto es, los subcentros, barrios o colonias; la localización de los equipamientos y espacios públicos; las áreas de actividad económica vinculadas a las habitacionales, las infraestructuras de comunicación vial y de telecomunicaciones y los transportes públicos y no motorizados que permitan la movilidad de la población, al interior y con el resto del sistema de centros de población, las tecnologías ecológicas que tiendan a reducir el desperdicio de agua, suelo y energía.
- En tanto no se aprueben el Decreto y el programa de desarrollo urbano correspondientes y se lleve a cabo su publicación y registro, no se podrán otorgar autorizaciones de uso de suelo o construcción ni transmisiones de propiedad”.

⁴⁹ Artículo 18.- Las autoridades de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano y la observancia de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano.

472. Este Tribunal Pleno considera que el citado argumento es infundado por las siguientes consideraciones.
473. Si bien el artículo 115, fracción V, incisos d) y f) de la Constitución Federal, faculta a los municipios para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, lo cierto es que ello está sujeto a las leyes federales y estatales correspondientes.
474. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos⁵⁰, en el artículo 9, fracción X, dispone que las atribuciones de los municipios para expedir las autorizaciones, licencias o permisos, entre otros, los de uso de suelo y construcción, se harán de acuerdo con las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano. Asimismo, dicha Ley General, dispone en su artículo 27⁵¹, que 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.
475. En este sentido, el párrafo impugnado se ajusta a la previsión de la Norma General, de que al otorgar las autorizaciones de uso de suelo o construcción y transmisiones de propiedad, ello debe hacerse, de acuerdo a los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, considerando a dichos actos terminados o aprobados. Luego, hasta en tanto no se lleven a cabo las etapas de aprobación, publicación y registro no se tendrá un plan de desarrollo concluido y vigente para llevar a cabo su aplicación. Por lo que, es válido que el artículo impugnado haya previsto que no se otorgarán las autorizaciones de uso de suelo o construcción y transmisiones de propiedad hasta que se aprueben el decreto y programa de desarrollo urbano, su publicación y registro, ya que se ajusta a lo que dispone la Ley General de Asentamientos Humanos.
476. En consecuencia, lo procedente es reconocer la validez del último párrafo del artículo 65 del Código Urbano del Estado de Querétaro.

V. IMPUGNACIÓN RELACIONADA CON LA FALTA DE SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICAS.

477. **V.1) Falta de seguridad y certeza jurídicas del programa de desarrollo urbano que registró los parámetros para la expedición de las licencias de construcción.**
478. El municipio actor, en el tercer concepto de invalidez, plantea que la interpretación sistemática de los artículos 16, fracción IX y 28, fracciones V y VI del Código Urbano del Estado de Querétaro violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque se afecta la seguridad y certeza jurídicas, dado que la palabra “respectivo” genera ambigüedad acerca del programa de desarrollo urbano que registró los parámetros para la expedición de licencias de construcción, situación que al sujetar la valoración y estudio del municipio actor a cualquier programa de desarrollo urbano distinto al autorizado por sí mismo es inconstitucional.
479. El texto de los artículos impugnados del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:
- “Artículo 16. Corresponde a los Municipios otorgar las licencias de construcción y permisos correspondientes, para lo cual tendrá las siguientes atribuciones:
- (...)

⁵⁰ Artículo 9o.- Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

(...) 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.

⁵¹ 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.

IX. Realizar, a través del Programa de Desarrollo Urbano respectivo, los estudios para establecer o modificar las limitaciones respecto a los usos, destinos y reservas territoriales de áreas urbanas y urbanizables, así como determinar las densidades de población permisibles;

(...)

Artículo 28. El Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia, podrán expedir los siguientes programas:

(...)

V. Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población; y

VI. Programas Parciales de Desarrollo Urbano”.

480. Los artículos impugnados prevén que corresponde a los municipios otorgar las licencias de construcción y permisos, y que para ello tendrá las siguientes atribuciones (acápites del artículo 16); realizar a través del programa de desarrollo urbano respectivo, los estudios para establecer o modificar las limitaciones respecto a los usos, destinos y reservas territoriales de área urbanas y urbanizables, así como determinar las densidades de población permisibles (artículo 16, fracción IX).
481. Asimismo, que el Poder Ejecutivo del Estado y los municipios, en el ámbito de su competencia, podrán expedir los programas (acápites del artículo 28) de desarrollo urbano de centros de población y programas parciales de desarrollo urbano (artículo 28, fracciones V y VI).
482. Este Tribunal Pleno considera que es infundado el concepto de invalidez hecho valer por el municipio actor, ya que contrariamente a lo que considera el municipio actor, la palabra “respectivo” no genera ambigüedad acerca del programa de desarrollo urbano que regirá los parámetros para la expedición de licencias de construcción, puesto que el acápites del artículo 16 es claro en señalar que a los municipios les corresponde otorgar las licencias de construcción, aunado a que para ello podrán realizar, entre otros, los estudios para establecer o modificar las limitaciones respecto a los usos, destinos y reservas territoriales de área urbanas y urbanizables, así como determinar las densidades de población permisibles, todo ello a través del programa de desarrollo urbano respectivo, es decir que cuando el municipio expida una licencia de construcción podrá hacer estudios para modificar los usos, destinos y reservas territoriales de área urbanas y urbanizables, pero ello lo deberá hacer de acuerdo al programa de desarrollo urbano que corresponda y que resulte aplicable de los enunciados por el artículo 28, entre ellos los programas de desarrollo urbano de centros de población y los programas parciales de desarrollo urbano, entre otros.
483. Lo anterior, es así tomando en cuenta que la licencia de construcción se autoriza para construir, ampliar, modificar, reparar o demoler una edificación o instalación en los predios, así como colocar e instalar anuncios, rótulos o similares, de acuerdo a la propia definición que nos da el código urbano en el artículo 329⁵² respecto a lo que debe entenderse por licencia de construcción.
484. Además, que también se necesita licencia para ocupar o modificar la vía pública en cualquier proceso de construcción, modificación, reparación o demolición o, en general, toda clase de obras de naturaleza similar, según el artículo 330⁵³ del propio código urbano.
485. Por ello, no existe incertidumbre respecto del programa de desarrollo urbano que regirá los parámetros para la expedición de licencias de modificación de construcción, ya que eso dependerá del tipo de licencia y los fines para los que se expida, pero ello lo deberá hacer de acuerdo al programa de desarrollo urbano que corresponda y que resulte aplicable de los enunciados por el artículo 28, entre ellos los programas de desarrollo urbano de centros de población y los programas parciales de desarrollo urbano, entre otros.

⁵² Artículo 329. La licencia de construcción es el documento administrativo expedido por la autoridad competente por medio de la cual se autoriza a los propietarios para construir, ampliar, modificar, reparar o demoler una edificación o instalación en sus predios, así como para la colocación e instalación de anuncios, rótulos o similares.
La Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro determinará los derechos que correspondan y señalará el monto a cubrir por concepto de pago de éstos.

⁵³ Artículo 330. Para ocupar o modificar la vía pública en cualquier proceso de construcción, modificación, reparación o demolición o, en general, toda clase de obras de naturaleza similar, es necesario el otorgamiento previo de la licencia.

486. Además, los artículos 41 y 42 del Código Urbano⁵⁴, definen en general tanto el ámbito como el contenido de los programas municipales y los programas parciales de desarrollo urbano.

⁵⁴ Artículo 41. Los Programas Municipales de Desarrollo Urbano tendrán aplicación y vigencia en el territorio del Municipio que corresponda, debiendo contener, además de los elementos que establece el artículo 31 de este Código, lo siguiente:

I. Congruencia y vinculación en el contexto del Programa Estatal de Desarrollo Urbano;

II. La circunscripción territorial en la que será aplicado el Programa;

III. La identificación de las características generales de los asentamientos humanos en el territorio municipal con base en el análisis de:

a) El uso general del suelo en su territorio.

b) Las características de la población y su distribución en el territorio.

c) Las necesidades generales de la población respecto a vivienda, trabajo, infraestructura, equipamiento y servicios públicos;

IV. La zonificación primaria del territorio;

V. El Sistema Normativo Municipal, el cual deberá incluir como elementos mínimos: Tabla de Compatibilidades de Uso de Suelo, Coeficientes de Utilización, Ocupación y Absorción de Suelo, altura de construcción máxima permitida, las medidas necesarias en materia urbana que permitan la protección al medio ambiente físico natural, agua, cielo, aire, y las disposiciones necesarias para rescatar y dignificar la imagen urbana, propiciando la mezcla de usos de suelo;

VI. La determinación de estrategias, políticas y acciones para:

a) Conformar el Sistema Municipal de Centros de Población.

b) Asignar un aprovechamiento conveniente a zonas o áreas del Municipio que por sus características se pueden establecer como Áreas de Actuación que tengan como principal objetivo el crecimiento urbano; la conservación ambiental, urbana y patrimonial; la integración regional y metropolitana; el reciclamiento urbano; el mejoramiento urbano y la consolidación de zonas con potencial de desarrollo.

c) Construir, mejorar o ampliar la infraestructura, equipamiento y servicios públicos del Municipio.

d) Preservar las áreas naturales, agrícolas, pecuarias y forestales que contribuyan al equilibrio ecológico y al desarrollo de las actividades productivas.

e) Conservar los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos relacionados con el desarrollo urbano en el Estado.

f) Incluir aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público y realizar, entre otras acciones, las siguientes:

1. Establecer las medidas para la identificación y mejor localización de los espacios públicos con relación a la función que tendrán y a la ubicación de los beneficiarios.

2. Crear y defender el espacio público, la calidad de su entorno y las alternativas para su expansión.

3. Definir el trazado y características del espacio público y la red vial de manera que ésta no afecte o interfiera con aquellos.

4. Definir la mejor localización de los equipamientos colectivos de interés público o social con relación a la función que tendrán y a la ubicación de los beneficios como centros docentes y de salud, espacios públicos para la recreación, el deporte y zonas verdes destinadas a parques, jardines o zonas de esparcimiento, respetando las normas y lineamientos vigentes;

VII. La creación de Polígonos de Actuación, derivados de las áreas de actuación establecidas, los cuales constituyen superficies delimitadas del suelo que tienen por objeto llevar a cabo una gestión urbanística integrada dirigida a la relocalización de usos de suelo y destinos, así como el intercambio de potencialidades del desarrollo urbano, que coadyuven a satisfacer la demanda generada por el proceso de urbanización de los centros de población, conjuntando en un solo instrumento la disponibilidad y habilitación del suelo con las acciones del desarrollo inmobiliario. Estos polígonos se podrán proponer ante los ayuntamientos respectivos a solicitud de la administración pública estatal o de los particulares; y

VIII. La conformación de polígonos de protección y amortiguamiento, destinados a la salvaguarda de la seguridad pública y que por sus características particulares, requieren de una regulación especial, así como de zonas de riesgo, consideradas como lugares vulnerables a riesgos o desastres, provocados por fenómenos naturales o por el hombre, las cuales deberán ser acordes con las disposiciones de los Atlas de Riesgos Estatal y Municipal.

Cuando los programas de desarrollo urbano determinen áreas de suelo estratégico, polígonos de protección y amortiguamiento y zonas de riesgo, los actos de aprovechamiento urbano, deberán llevarse a cabo tanto por las autoridades competentes como por los propietarios y poseedores del suelo, en los términos que los propios planes señalen.

Artículo 42. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, contendrán, además de los elementos que establece el artículo 31 de este Código, lo siguiente:

I. Las razones por las cuales el programa se integra a los fines u objetivos de los distintos instrumentos de planeación urbana que conforman el Sistema Estatal de Planeación Urbana;

II. Las reservas, usos y destinos del territorio a través de la zonificación secundaria, la cual deberá estar en concordancia con la zonificación primaria establecida en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano o el Programa de Ordenación de Zona Metropolitana o Zona Conurbada;

III. La delimitación del centro de población o área de aplicación del Programa Parcial;

IV. El listado de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y las zonas de monumentos que guarden relación con el desarrollo urbano del Estado;

V. Las características y normas técnicas de la construcción y distribución de la infraestructura servicios y equipamiento urbano, de acuerdo con el Sistema Normativo Municipal previendo la seguridad, accesibilidad, movilidad y libre tránsito de las personas discapacitadas;

VI. La eliminación de barreras arquitectónicas de manera imperceptible en edificios públicos, plazas públicas, parques, oficinas de gobierno ya existentes mediante ayudas técnicas y/o remodelación y la determinación de que todo espacio nuevo por obligación, considere todas las características y normas técnicas de la construcción y distribución de la infraestructura servicios y equipamiento urbano, de acuerdo con el Sistema Normativo Municipal previendo la seguridad, accesibilidad, movilidad y libre acceso de las personas con discapacidad, creando espacios sin discriminación para todos;

VII. Las propuestas de esquemas específicos de utilización del suelo para barrios, colonias, fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales, comerciales o industriales, los cuales podrán ser propuestos y elaborados por cualquier instancia pública, privada o social y deberá estar en concordancia con la zonificación secundaria establecida en el Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población o Parcial, debiendo considerar los siguientes elementos mínimos:

a) La delimitación, características y condiciones del área de estudio.

b) La justificación del esquema específico de utilización del suelo.

c) Los objetivos que se persiguen.

d) Los derechos y obligaciones de los particulares afectados.

e) El diseño de conjunto e imagen urbana.

f) La procedencia y aplicación de los recursos financieros necesarios para llevarlos a cabo.

g) Los efectos sociales que se puedan producir en la población del área afectada.

h) Los elementos que contribuyan a la celebración de convenios entre autoridades, propietarios y los sectores público, social y privado, en que se atiendan sus respectivos intereses o a través de la expropiación de predios por causa de utilidad pública.

i) Los anteproyectos de obras e inversiones para la infraestructura;

VIII. Los resultados previsibles que se obtendrán con la ejecución del programa parcial, en beneficio del área y sus habitantes;

IX. Las zonas generadoras de derechos de desarrollo; y

X. La normatividad aplicable a las Áreas de Actuación que se encuentren dentro del polígono de aplicación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano.

487. Al resultar infundado el concepto de invalidez lo procedente es reconocer la validez de los artículos 16, fracción IX y 28, fracciones V y VI del Código Urbano del Estado de Querétaro.

VI) IMPUGNACIÓN RELACIONADA CON LA INICIATIVA DE CREACIÓN DE CENTROS DE POBLACIÓN.

488. **VI.1) Facultad del ejecutivo estatal para formular la iniciativa de creación de centros de población.**

489. El municipio actor impugna el artículo 64 porque faculta al ejecutivo estatal para fundar un centro de población a través de una iniciativa enviada a la legislatura, sin que exista la atribución constitucional y legal para hacerlo, ya que le corresponde al municipio.

490. El contenido del artículo impugnado del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:

“Artículo 64. La fundación de un centro de población se realizará mediante Decreto expedido por la Legislatura del Estado a iniciativa del titular del Poder Ejecutivo del Estado o de los Municipios, en el ámbito de su competencia, previo dictamen favorable que emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado y el área encargada del desarrollo urbano correspondiente al municipio donde se ubique el centro de población. En dichos dictámenes se garantizará que su localización e integración al sistema de centros de población es lo más adecuado en relación al impacto ambiental que éste puede ocasionar.

El Decreto de fundación contendrá las Declaratorias sobre las determinaciones relativas a las provisiones de tierra y los usos del suelo, espacios públicos, equipamientos para las actividades económicas, reservas y destinos, que deberán establecerse mediante el programa de desarrollo urbano respectivo, asignando la categoría político administrativa al centro de población. Dicho Decreto deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, una vez publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado ‘La Sombra de Arteaga’.”.

491. El artículo impugnado establece la forma en que se fundará un centro de población, previendo que será mediante un Decreto expedido por la Legislatura del Estado a iniciativa del titular del Poder Ejecutivo del Estado o de los Municipios, en el ámbito de su competencia, previo dictamen favorable que emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Poder Ejecutivo del Estado y el área encargada del desarrollo urbano correspondiente al municipio donde se ubique el centro de población.
492. Además, que en dichos dictámenes se garantizará que su localización e integración al sistema de centros de población sea lo más adecuado en relación al impacto ambiental que éste puede ocasionar.
493. Asimismo, que el Decreto de fundación contendrá las declaratorias sobre las determinaciones relativas a las provisiones de tierra y los usos del suelo, espacios públicos, equipamientos para las actividades económicas, reservas y destinos, que deberán establecerse mediante el programa de desarrollo urbano respectivo, asignando la categoría político administrativa al centro de población, y que dicho Decreto deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, una vez publicado en el Periódico Oficial de la entidad (artículo 64).
494. Este Tribunal Pleno considera pertinente aclarar que el artículo impugnado no faculta al ejecutivo estatal para fundar un centro de población, sino que lo faculta únicamente para que dicho funcionario formule la iniciativa que, en su caso, conlleve a su fundación. Por lo que, el agravio que esto le ocasiona al municipio es precisamente la facultad que se otorga al ejecutivo estatal para formular la iniciativa de creación de centros de población.
495. En este sentido, este Tribunal Pleno estima que es fundado el argumento de invalidez hecho valer por el municipio actor, ya que la atribución de proponer la fundación de centros de población corresponde al municipio de conformidad con el artículo 9º, fracción V de la Ley General de Asentamientos Humanos⁵⁵, asimismo, dicha facultad corresponde a la federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de acuerdo con el artículo 7º, fracción X de la citada Ley General. Sin embargo, esta facultad no se encuentra conferida al ejecutivo estatal.

⁵⁵ Artículo 9o.- Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: (...) V. Proponer la fundación de centros de población;

496. En efecto, la facultad de proponer la fundación de los centros de población corresponde al municipio y a la federación, más no así al ejecutivo estatal. Lo que corresponde a las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, es la facultad de aprobar o autorizar la fundación de los centros de población (artículo 8º, fracción IV de la Ley General⁵⁶).
497. Por lo tanto, al no corresponder la facultad de iniciativa al ejecutivo estatal para fundar los centros de población, debe declararse la invalidez del artículo 64 del Código Urbano del Estado de Querétaro en la porción normativa que indica: “del titular del Poder Ejecutivo del Estado o”.

X. EFECTOS

498. De conformidad con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, la declaratoria de invalidez decretada respecto del artículo 64 del Código Urbano del Estado de Querétaro surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Querétaro.
499. En la inteligencia que la declaración de invalidez únicamente tendrá efectos respecto del municipio actor que promovió la presente controversia constitucional⁵⁷.
500. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se sobresee en esta controversia constitucional respecto del artículo 12 del Código Urbano del Estado de Querétaro, en términos del apartado VIII de este fallo.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 1, fracción II, 8, 9, fracciones IV y X, 11, fracción II, 13, fracciones II y XVIII, 14, 16, fracciones III, IV y IX, 17, fracción IV, 28, fracciones V y VI, 33, fracción II, inciso b), puntos 1 y 2, y c) puntos 1 y 2, 40, 41, fracción I, 42, fracción I, 65, último párrafo, 90, fracción II, 109, 113, 156, párrafo octavo y fracción I, 163, 184, 185, 188, 192, 194, 195, 211, 242, 243 y 326 del Código Urbano para el Estado de Querétaro, en términos del apartado IX de esta sentencia.

CUARTO. Se declara la invalidez del artículo 64 del Código Urbano del Estado de Querétaro en la porción normativa “del titular del Poder Ejecutivo del Estado o”, de conformidad con el apartado IX de esta resolución; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

⁵⁶ Artículo 8o.- Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

(...) IV. Autorizar la fundación de centros de población;

⁵⁷ “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SOLO TENDRA EFECTOS PARA LAS PARTES. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el numeral 42 de su Ley Reglamentaria, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inválidas disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación; de los Municipios impugnadas por los Estados o en los casos comprendidos en los incisos c), h) y k) de la fracción I del propio artículo 105 del Código Supremo que se refieren a las controversias suscitadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, tendrá efectos de generalidad si además la resolución es aprobada por ocho votos, cuando menos. De esta forma, al no estar contemplado el supuesto en el que el Municipio controvierta disposiciones generales de los Estados, es inconcuso que la resolución del tribunal constitucional, en este caso, sólo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio. No es óbice a lo anterior, que la Suprema Corte haya considerado al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California y, posteriormente, al fallar las controversias constitucionales 1/93 y 1/95, promovidas respectivamente, por los Ayuntamientos de Delicias, Chihuahua y Monterrey, Nuevo León, que el Municipio es un Poder del Estado, ya que dicha determinación fue asumida para hacer procedente la vía de la controversia constitucional en el marco jurídico vigente con anterioridad a la reforma al artículo 105 constitucional, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, dado que el precepto referido en su redacción anterior señalaba que la Suprema Corte conocería de los conflictos entre Poderes de un mismo Estado, sin referirse expresamente al Municipio con lo que, de no aceptar ese criterio, quedarían indefensos en relación con actos de la Federación o de los Estados que vulneraran las prerrogativas que les concede el artículo 115 de la Constitución. En el artículo 105 constitucional vigente, se ha previsto el supuesto en el inciso i) de la fracción I, de tal suerte que, al estar contemplada expresamente la procedencia de la vía de la controversia constitucional en los conflictos suscitados entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, no cabe hacer la interpretación reseñada anteriormente, para contemplar que el Municipio es un Poder y la hipótesis sea la contemplada en el inciso h) de la fracción I del mismo artículo 105 de la Constitución Federal, para concluir que la resolución debe tener efectos generales, puesto que de haber sido ésta la intención del Poder Reformador de la Constitución, al establecer la hipótesis de efectos generales de las declaraciones de invalidez de normas generales habría incluido el inciso i) entre ellos, lo que no hizo”. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV. Noviembre de 1996. Tesis: P./J. 72/96. Página: 249.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a la cuestión efectivamente planteada.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreseer respecto de los artículos 156 y 184 del Código Urbano del Estado de Querétaro. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreseer respecto del artículo 242 del Código Urbano del Estado de Querétaro. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 12 del Código Urbano del Estado de Querétaro. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de todas las consideraciones adicionales, especialmente las relativas al artículo 116, fracción VII, constitucional, Pardo Rebolledo apartándose de todas las consideraciones adicionales alusivas al artículo 116, fracción VII, constitucional y de las relativas al artículo 211 impugnado, Piña Hernández apartándose de todas las consideraciones adicionales alusivas al artículo 116, fracción VII, constitucional, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado IX, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema I, denominado "Impugnaciones relacionadas con la posibilidad de celebrar convenios", en sus once subapartados, consistentes en reconocer la validez de los artículos 11, fracción II, 14, 17, fracción IV, 156, párrafo octavo y fracción I, 163, 184, 185, 188, 192, 194, 195, 211, 242, 243 y 326 del Código Urbano del Estado de Querétaro. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Presidente Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado IX, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema II, denominado "Impugnaciones relacionadas con las facultades concurrentes", en sus cinco subapartados, consistentes en reconocer la validez de los artículos 1, fracción II, 8, 9, fracciones IV y X, 33, fracción II, incisos b), puntos 1 y 2, y c), puntos 1 y 2, y 90, fracción II, del Código Urbano del Estado de Querétaro. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado IX, relativo a las

consideraciones y fundamentos, en sus temas III, denominado "Impugnaciones relacionadas con criterios de congruencia, coordinación y ajuste", en sus siete subapartados, IV, denominado "Impugnación relacionada con la aprobación del decreto y programa de desarrollo urbano", en su único subapartado, y V, denominado "Impugnación relacionada con la falta de seguridad y certeza jurídicas", en su único subapartado, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 13, fracciones II y XVIII, 16, fracciones III, IV y IX, 28, fracciones V y VI, 40, 41, fracción I, 42, fracción I, 65, párrafo último, 109 y 113 del Código Urbano del Estado de Querétaro.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado IX, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema VI, denominado "Impugnación relacionada con la iniciativa de creación de centros de población", en su único subapartado, consistente en declarar la invalidez del artículo 64 del Código Urbano del Estado de Querétaro, en la porción normativa "del titular del Poder Ejecutivo del Estado o". Los señores Ministros Luna Ramos, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado X, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de seis de junio de dos mil dieciséis por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de siete de junio de dos mil dieciséis por desempeñar una comisión oficial.

Los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de nueve de junio de dos mil dieciséis, el primero previo aviso y el segundo por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En la sesión privada ordinaria celebrada el nueve de octubre de dos mil diecisiete se aprobó el texto del engrose relativo a la controversia constitucional 65/2012 por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, se aprobó el texto del proyecto de engrose. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Piña Hernández reiteraron el anuncio relativo a los votos concurrentes respectivos. No asistió el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, previo aviso.

El señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales declaró que el texto del engrose de la sentencia emitida en la controversia constitucional 65/2012 quedó aprobado en los términos antes precisados.

Firman el Ministro Presidente y el Ministro encargado del engrose con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Presidente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Encargado del Engrose, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- 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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ochenta y siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la original de la sentencia del nueve de junio de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 65/2012. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de marzo de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 65/2012.

En la sesión de nueve de junio de dos mil dieciséis el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada, en la que no comparto la determinación relativa a la cesación de efectos de los artículos 156, cuarto párrafo, 242 y 184 del Código Urbano del Estado de Querétaro; asimismo, me separo de algunas consideraciones por lo que hace a los apartados I.1) y I.9), de la sentencia. Conforme a lo siguiente:

1. VOTO PARTICULAR, POR LO QUE HACE AL TEMA RELATIVO A LA CESACIÓN DE EFECTOS DE LOS ARTÍCULOS 156, CUARTO PÁRRAFO, 242 Y 184 DEL CÓDIGO URBANO DEL ESTADO DE QUERÉTARO:

En la resolución relativa, como cuarto punto se abordó el punto relativo a qué debe entenderse por nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en las acciones de inconstitucionalidad y, por mayoría de votos, se determinó que para que se actualice el supuesto de nuevo acto legislativo deben reunirse los siguientes requisitos:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y
- b) Que la modificación normativa sea sustancial o material.

La mayoría consideró que para que una norma sea impugnable a través de dicho medio de control constitucional es necesario que la reforma a ésta sea “sustantiva o material”; es decir, que se modifique el sentido normativo del precepto impugnado. En consecuencia, se resolvió que no basta con la reforma “formal” de la norma para que se actualice el supuesto de impugnación.

No comparto tales consideraciones, pues como lo he sostenido en diversos precedentes, por certeza jurídica debe considerarse que para que se actualice la causa de improcedencia derivada de la cesación de efectos de la norma impugnada, basta que la norma haya pasado por un procedimiento legislativo y que se haya publicado, para que se considere que estamos frente a un nuevo acto legislativo.

Lo anterior, como lo había sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis jurisprudenciales P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, de rubros: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA”¹**; **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA”²**, respectivamente, así como la tesis 1a. XLVIII/2006, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA**

¹ **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.** Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.”
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Pleno; tomo XIX; marzo de 2004; Tesis: P./J. 8/2004, p. 958.

² **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.** La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.”
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Pleno; tomo XXI; mayo de 2005; Tesis: P./J. 24/2005, p. 782.

CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA³.

En efecto, la reforma o adición a una disposición general constituye un nuevo acto legislativo al observarse el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que dieron nacimiento a la norma anterior; por lo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, puede ser impugnado en un medio de control constitucional sin que sea obstáculo que se reproduzca íntegramente lo dispuesto en el artículo previo a la reforma, pues dicha reproducción hace evidente, incluso que la voluntad del legislador fue reiterar dicha disposición y darle nueva fuerza.

Una postura contraria limita el campo de actuación de este Alto Tribunal para proteger, de la manera más efectiva, la supremacía constitucional.

Por lo que, la modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad del ordenamiento jurídico salvaguardando la supremacía de la Constitución, por lo que, en su contra -en todo caso- procede una nueva controversia constitucional y, por ende debe de sobreseerse respecto de la ya intentada en tanto se impugnó otro contexto normativo⁴.

Así, con el objetivo de otorgar mayor seguridad jurídica a los criterios en torno a la procedencia de estos medios de control, considero que para que se actualice un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación es suficiente que la norma sufra una modificación de cualquier tipo y se publique.

2. VOTO CONCURRENTES RESPECTO DEL PUNTO I.1.) POSIBILIDAD DE OTORGAR DIVERSAS FACULTADES AL PODER EJECUTIVO ESTATAL A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS, PREVIO CONVENIO CELEBRADO CON EL MUNICIPIO.

En este punto se analiza el segundo concepto del actor, en el que, plantea la invalidez de los artículos 14, 17, fracción IV y 163, porque en ellos se prevé la posibilidad de celebrar convenios entre la entidad federativa y los municipios, lo que tendrá por único objeto que los segundos subroguen al primero facultades del artículo 115, fracción V, incisos d) y f) de la Constitución Federal como también algunas facultades previstas por la Ley General de Asentamientos Humanos en sus artículos 8, fracción IX y 9, fracción VII.

Dicho planteamiento se consideró infundado y en consecuencia se reconoció la validez, de los artículos 14, 17, fracción IV y 163 del Código Urbano del Estado de Querétaro.

Al respecto debo señalar que si bien comparto la determinación relativa a reconocer la validez de tales preceptos, lo cierto es, que desde mi óptica la razón de ello es que, no existe ninguna afectación a la esfera de competencia del municipio actor, porque se establece que deberá ser previo convenio cuando la autoridad estatal pueda ejercer esas facultades; y por ello, debe contarse con su anuencia y, en esa virtud, no puede generarse una invasión a su esfera competencial.

³ **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA”.** “La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitadamente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva”. Tesis 1a. XLVIII/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Marzo de 2006, Página 1412.

⁴ Época: Décima Época. Registro: 2003950. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 18/2013 (10a.). Página: 45. **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS.** Si con motivo de la expedición de un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio.”

En efecto, la posibilidad constitucional de celebrar los convenios está prevista, en el artículo 115, fracción II, constitucional⁵, que dispone que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Asimismo, el 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, que establece que el Congreso tiene la facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir la finalidad prevista en el artículo 27 constitucional.

Destacando que en la Ley General de Asentamientos Humanos, el artículo 8° establece cuáles son las atribuciones a cargo de las entidades federativas y se establece en su fracción IV la posibilidad de 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”, en la fracción IX se faculta para: “*Convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;*” y en la fracción X: “*Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano;*”.

Y en el caso de los municipios, cuyas facultades están reguladas en el artículo 9° de la propia Ley General, también la fracción VII, establece que tiene facultades para: “*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;*” y, desde luego, la fracción X, que es la que se refiere a las licencias de uso de suelo o construcción.

Por lo que, considero que es innecesario hacer la interpretación respecto de lo que establece la fracción VII del artículo 116⁶, que en su primer párrafo, establece que la Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Además, el segundo párrafo de la referida fracción VII, indica que los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que el ámbito estatal asuma la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo primero de la fracción VII aludido.

⁵ “Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores”.

⁶ “Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

(...)

VII.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.”

En ese sentido, me aparto de tal consideración que se contiene en la sentencia que ahora se analiza.

3. VOTO CONCURRENTENTE RESPECTO DEL PUNTO I.9) FACULTAD DEL EJECUTIVO ESTATAL PARA ADOPTAR MEDIDAS ADMINISTRATIVAS QUE FACILITEN Y ESTIMULEN LA CONSTRUCCIÓN DE CONDOMINIOS, PREVIO CONVENIO CELEBRADO CON EL MUNICIPIO.

En este punto se analiza la constitucionalidad del artículo 211 porque, a decir del actor, faculta al estado para adoptar medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios, cuando las atribuciones administrativas resultan ser exclusivas del municipio, trasgrediendo la esfera jurídica de este último.

Al respecto se consideró que la posibilidad de que la autoridad estatal pueda celebrar un convenio con el municipio a fin de que dicha autoridad local esté en condiciones de adoptar medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios, no es inconstitucional, por el contrario, por regla general, esa posibilidad encuentra su fundamento en la propia Constitución Federal, de ahí que resulte infundado el concepto de invalidez hecho valer por el municipio actor.

Se precisó que, si bien en el artículo impugnado no existe la previsión expresa, previo convenio, respecto de la facultad del Ejecutivo Estatal para adoptar las medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios, lo cierto es, que en el artículo 243 en relación con el artículo 242 se faculta al poder ejecutivo estatal a emitir la autorización para la construcción de un condominio, en los casos que exista convenio celebrado con los municipios. En este sentido, si cuenta con la facultad para autorizar la construcción de un condominio, por mayoría de razón puede adoptar medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios, siempre y cuando exista el convenio respectivo celebrado con los municipios.

Lo anterior –se dijo- debido a que con el convenio no se vulnera disposición alguna de la Constitución Federal, puesto que dicha facultad únicamente se ejercerá en los casos que exista convenio celebrado con el municipio.

Me separo del análisis señalado, pues el texto del artículo combatido del Código Urbano del Estado de Querétaro es el siguiente:

“Artículo 211. Se considera de interés público la constitución del régimen de propiedad en condominio.

El titular del Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios, en el ámbito de su competencia, podrán adoptar las medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios”.

Lo que desde mi óptica es claro que el adoptar las medidas administrativas que faciliten y estimulen la construcción de condominios, se trata de una facultad que no está reservada al ámbito municipal y que, incluso, el Estado podría ejercerla de manera independiente.

En ese sentido, coincido con el reconocimiento de validez de dicho precepto, pero por la razón ya expresada.

Por lo anterior, me aparto de diversas consideraciones precisadas en el cuerpo de este voto, de la **resolución emitida en la controversia constitucional 65/2012.**

El Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo.**- 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 NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular y concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de nueve de junio de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 65/2012. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de marzo de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 65/2012, 66/2012 Y 67/2012.

En sesiones celebradas los días seis, siete y nueve de junio de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las presentes controversias constitucionales promovidas por los Municipios de Tequisquiapan, el Marqués y Colón, todos del Estado de Querétaro, los cuales impugnaron diversas disposiciones del Código Urbano de esa entidad.

Presento este voto porque, estando de acuerdo con el sentido del fallo, no comparto las razones de la mayoría que justifican la validez de que a través de convenios con los municipios, las autoridades estatales puedan asumir competencias de éstos en materia de asentamientos humanos.

I. Fallo mayoritario.

En el considerando noveno, apartado I "Impugnaciones relacionadas con la posibilidad de celebrar convenios" de la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos los artículos 11, fracción II, 14, 17, fracción IV, 156, párrafo octavo y fracción I, 163, 184, 185, 188, 182, 194, 195, 211, 242, 243 y 326 del Código Urbano del Estado de Querétaro, que disponen la posibilidad de que el Poder Ejecutivo local celebre con los municipios convenios en los cuales aquel asuma la competencia municipal en materia de asentamientos humanos.

Se señaló que **la posibilidad de celebrar dichos convenios encuentra expresamente un asidero en el artículo 115, fracción II, inciso c) en relación con el artículo 116, fracción VII, segundo párrafo, ambos de la Constitución General**, que permiten que los Estados puedan celebrar convenios con sus municipios a fin de que el ámbito estatal pueda asumir la prestación de los servicios o la atención de las funciones respectivas, aunado a que la celebración de los convenios resulta ser potestativa y no obligatoria para los municipios.

En consecuencia, la posibilidad de celebrar convenios no resulta inconstitucional pues no implica un perjuicio a las facultades de las autoridades municipales en materia de asentamientos humanos.

II. Motivos de disenso.

No comparto el alcance que la resolución pretende dar al contenido normativo del artículo 116, fracción VII, segundo párrafo constitucional, pues de este precepto no se desprende la posibilidad de que los Estados asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que constitucionalmente le corresponden a las autoridades municipales.

El artículo 116, fracción VII de la Constitución señala lo siguiente:

Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

VII.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Como puede advertirse, el precepto hace alusión a la posibilidad de que la Federación y los Estados celebren convenios para que **éstos últimos asuman las funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos de la Federación**, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Asimismo, la posibilidad de que los Estados y sus municipios celebren convenios para que **éstos últimos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones ya delegados por la Federación a favor de los Estados**.

Adicionalmente a esta interpretación literal de la fracción VII del artículo 116 constitucional, si se analiza la intención del Constituyente al incorporar dicho precepto, también se llega a la misma conclusión en el sentido

de que en esa fracción se contempla un mecanismo que pretende descentralizar las competencias de la Federación hacia los otros niveles de gobierno¹, mas no el efecto contrario como se concluye en la sentencia.

En este sentido, si bien el tipo de convenios que contempla el Código Urbano del Estado de Querétaro no está previsto en el artículo 115 —a diferencia de los previstos para la prestación de servicios públicos (fracción III²) o para la administración de contribuciones (fracción IV³)— ni tampoco en el 116, a mi consideración su celebración resulta válida dada la naturaleza concurrente de las facultades municipales previstas en las fracción V del artículo 115⁴, el cual debe leerse conjuntamente con el artículo 73, fracción

¹ “En la Fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados así como también los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario.

Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional, la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Único de Coordinación y otro tipo de convenios concertaciones. De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional.”

Dictamen de la cámara de Senadores a la reforma constitucional de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres respecto del artículo 115 constitucional. Cabe destacar que originalmente la disposición se encontraba ubicada en el artículo 115, pero con la reforma constitucional de diecisiete de abril de mil novecientos ochenta y siete se reubicó en el artículo 116 constitucional.

² “Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

b).- Alumbrado público.

c).- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

d).- Mercados y centrales de abasto.

e).- Panteones.

f).- Rastro.

g).- Calles, parques y jardines y su equipamiento.

h).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

³ “Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.”

⁴ “Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (...)

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;

XXIX-C⁵ constitucional que establece precisamente la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.

Al tratarse de una materia concurrente, la implicación es que la distribución de competencias no sólo depende de lo establecido en la Constitución, sino también de lo que el Congreso de la Unión señale en una ley general que también constituye parámetro de validez en la materia.

Las materias concurrentes no autorizan a todos los órdenes normativos a legislar u operar en esa materia, sino a hacerlo en los términos que la ley general respectiva señale, por lo que a la hora de analizar los conflictos competenciales en esos ámbitos no basta con invocar la concurrencia, sino que es necesario adentrarse con detalle a la regulación de la ley general, la que, por lo demás, deberá a su vez respetar las disposiciones constitucionales aplicables.

En el caso, los artículos 9, fracción VII y 8, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos⁶, así como los diversos 9 y 10 del Código Urbano del Estado de Querétaro⁷, expresamente reconocen la posibilidad de que el Municipio pueda celebrar convenios y acuerdos de coordinación y concertación, tanto con la Federación como con la entidad federativa respectiva, que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los programas municipales.

Dicha posibilidad de dictar convenios por virtud de los cuales las autoridades estatales ejerzan competencias constitucionales del Municipio, se sustenta en la propia autonomía municipal, así como en los mecanismos de coordinación que la Ley General privilegia, por lo que debe reconocerse la validez, pero a la luz de este marco y no de la interpretación que el fallo hace del artículo 115 constitucional.

El Ministro, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia nueve de junio de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 65/2012. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de marzo de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
 - c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
 - d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
 - e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
 - f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
 - g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
 - h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
 - i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
- En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;"

⁵ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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;

(...)

⁶ **Artículo 9.** Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

(...)

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;

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

(...)

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;

⁷ **Artículo 9.** El Poder Ejecutivo del Estado para realizar las funciones asignadas en el artículo anterior, tiene la siguiente competencia:

(...)

III. Celebrar convenios con la Federación, otros Estados, entidades paraestatales, Municipios y particulares, para coordinar la ejecución de las acciones en materia de desarrollo urbano;

Artículo 10. Son atribuciones de los Municipios:

(...)

II. Celebrar con el Estado, la Federación, otras Entidades Federativas u otros Municipios, los convenios que apoyen los objetivos y finalidades propuestas en los programas que se realicen dentro de su jurisdicción;

(...)