

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 21/2017, así como los Votos Particular del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, Concurrente y Particular del señor Ministro Luis María Aguilar Morales y Concurrente del señor Ministro Presidente 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 21/2017

PROMOVENTE: MUNICIPIO DE MONTERREY, ESTADO DE NUEVO LEÓN

MINISTRA PONENTE YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO

SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA

VO. BO.

MINISTRA:

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al ocho de febrero de dos mil veintiuno.

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda, poderes demandados y actos impugnados. Por escrito recibido el veinte de enero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Adrián Emilio de la Garza Santos y Eliza Estrada Treviño, quienes se ostentaron como Presidente Municipal y Síndica Segunda del Ayuntamiento de Monterrey, Estado de Nuevo León, promovieron controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación en la que impugnan:

“NORMAS, ACTOS U OMISIONES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA”.- Lo constituye (1) la iniciativa, discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante la LGAHOTDU), expedida por el Congreso de la Unión; (2) la omisión por parte del Poder Ejecutivo Federal, de formular al Congreso General las observaciones (veto) a que se refiere el Apartado “A” del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la referida ley impugnada.

Se reclaman, además, las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama, descritos con anterioridad”.

SEGUNDO. Preceptos constitucionales violados. La parte actora señaló como violados los artículos 1, 14, 16, párrafo primero; 17; 25 párrafos primero y tercero; 26 apartado A; 27, párrafos segundo y tercero; 29, 35, fracciones III y VIII; 36, fracción III; 39, 40, 41, párrafo primero; 49, 72, 73 fracción XXIX-C; 89, fracciones I y II; 90, 91, 92, 93, 115, primer párrafo y fracciones I, párrafo primero, II, párrafos segundo, tercero e incisos a), c), d) y e), III, incisos a), g), e i) V, VI y VIII; 116, párrafos primero y segundo, y fracciones III, V; 124, 128, 133 y 136 del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del mismo modo, acusa la violación al artículo 23, punto 1, inciso a) de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con lo previsto en las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el 20 de octubre de 2016, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

TERCERO. Conceptos de invalidez. La parte actora formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales, de forma resumida, se enuncian a continuación:

PRIMERO. Violación a los principios de división de poderes, de articulación de los órdenes de gobierno en el sistema federalista, de forma de gobierno, de autonomía municipal y de supremacía constitucional.

En el primer concepto de invalidez, el municipio actor realiza diversas reflexiones en torno a los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa; sobre los principios del sistema federal, de nuestra forma de gobierno, de la división y del equilibrio que debe prevalecer en el ejercicio del poder público;

sobre el sistema constitucional de concurrencia y sus modalidades en materia de asentamientos humanos en el contexto del sistema federal y nuestra forma de gobierno; sobre la autonomía del municipio en el contexto de nuestro sistema federal y forma de gobierno, en relación con la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos, para luego exponer diversas violaciones constitucionales que, considera, deben concluir con la invalidez de la Ley General de Asentamientos Humanos, las cuales divide en ocho apartados:

APARTADO A

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

Cita los artículos 1, 3, fracciones XII, XIX, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 7; 10, fracciones I, II, IV, VIII, XIII, XIV, XV, XVI, y XXII; 11, fracciones I, III, y XVII; 22; 23, párrafos primero fracciones I, II, III, IV y V, segundo y cuarto; 24, párrafo primero; 25, párrafo primero, y la fracción III del párrafo segundo; 28, párrafo primero; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 34, fracciones IV y VI; 37, fracciones I, V y VI, así como su último párrafo; 38; 52, fracciones I y VII; 53, fracción VI; 59, párrafos primero, segundo y tercero, fracciones I, II incisos a), b) y c); 60, fracción IX; 71, fracción III; 76, párrafo primero; 93, fracción I; y artículos transitorios primero; segundo; tercero y quinto, para señalar lo siguiente:

El Congreso de la Unión, al ejercer la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución General, abandonó por completo el enfoque y las premisas fundamentales de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos impone a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano, donde se produce la desregulación del sector inmobiliario para maximizar las utilidades o beneficios económicos de las inversiones que se realizan en este sector de la economía, en perjuicio del orden público y el interés social.

La Ley impugnada no se limita a fijar normas básicas para ordenar el uso del territorio, ni los asentamientos humanos, o la concurrencia de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, sino que regula de forma amplia, detallada y sistemática la manera en que todos los Estados y Municipios del país deberán ejercer sus facultades de planeación, situación que produce un estado de vulnerabilidad política y jurídica en perjuicio de los estados de la República y de sus municipios, en cuanto al libre desarrollo de sus facultades en esta materia.

Esta intención rebasa los límites de la función constitucional delegada al Poder Legislativo Federal, pues obliga a flexibilizar y no limitar la mezcla de usos de suelo y la densificación en sus centros de población, lo que vulnera el ámbito de libertad y certeza jurídica que los Estados y Municipios deben disfrutar conforme al sistema federal.

Sin que se óbice a lo anterior el hecho de que, en materia de asentamientos humanos, exista concurrencia de los tres órdenes de gobierno, pues la delimitación de competencias de las facultades concurrentes de la federación, Estados y Municipios en la materia de asentamientos humanos, se debe definir bajo un criterio que atienda al tipo de decisión y al nivel apropiado de gobierno al que debería corresponder la adopción de ese tipo de decisión, bajo los principios y los fines del sistema federal y de nuestra forma de gobierno.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos transgrede esos principios, porque habiéndose reconocido en la Constitución Federal que los ayuntamientos tienen el carácter de órganos de gobierno, la potestad normativa que les ha sido conferida en materia de asentamientos humanos implica que, desde el punto de vista constitucional, puedan hacer una aportación normativa propia y significativa que responda a sus distintas necesidades y realidad social, a fin de desarrollar y ajustar a su propio entorno las bases normativas que establezcan las legislaturas estatales, en todo aquello que esté orientado a atender las necesidades particulares del municipio, de acuerdo a sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, urbanísticas, etcétera.

En la inteligencia de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos excede por mucho los límites de su objeto constitucional, que se establece en el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución General, pues apartándose del aspecto puramente normativo de la distribución de competencias y de la definición de los conceptos básicos que armonicen y den homogeneidad al sistema nacional en su conjunto, se

arroga la atribución de uniformar y desarrollar funciones, que, en estricto rigor técnico y jurídico, corresponden al ámbito de la planeación del desarrollo urbano de cada estado y municipio, al regular al detalle, las estrategias, fines y objetivos que deben contener por igual, todos los planes estatales, municipales o de centro de población, sin considerar las necesidades particulares de cada estado y municipio del país.

Mientras que la Ley General de Asentamientos Humanos restringe y anula el ámbito de libertad política y jurídica de los Estados y Municipios, también reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer, ni exigir a las autoridades locales, propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los previstos en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

A lo anterior, debe agregarse la infortunada decisión de excluir la participación ciudadana en la vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano, así como la posibilidad de proponer la modificación de estos instrumentos.

Por si ello no fuera suficiente, la nueva Ley General de Asentamientos humanos, desvirtúa y desnaturaliza la denuncia administrativa en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, pues ahora este instrumento de participación ciudadana ya no es un mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas competentes, principalmente municipales, para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano, sino que se ha convertido en un instrumento que conducirá a una intermediación estéril, pues la ley impugnada impide que las autoridades administrativas competentes en la materia ordenen y ejecuten por sí y ante sí, medidas de seguridad como suspensiones y clausuras, o sanciones equivalentes, pues la misma ley omite conceder facultades a la Federación o las entidades federativas para dotar a la mencionada instancia de “procuración de ordenamiento territorial” a través de una ley diversa, de las atribuciones necesarias para proceder a la inspección, control y vigilancia necesarias para suspender y clausurar obras o usos de suelo o de edificación ilegales.

Al condicionar la Ley General de Asentamientos Humanos el ejercicio de las potestades normativas y administrativas de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos, mediante diversas normas que, **en su conjunto imponen** la obligación de flexibilizar y promover los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como la prohibición expresa y categórica de separar los usos de suelo residencial, comerciales y centros de trabajo, es evidente que los Estados y Municipios son convertidos en meros aplicadores de las decisiones del Congreso de la Unión, bajo un espíritu de desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

APARTADO B

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, y de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

La violación a dicho principios por la Ley General de Asentamientos Humanos, se produce a través de la imposición de un nuevo esquema normativo donde predomina el vacío de significado jurídico y político respecto de la importancia de las facultades que, constitucionalmente corresponden a los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, en lo que a su régimen interior se refiere; de tal forma que la restricción y anulación que se reclama de esas competencias constitucionales, se deriva del cambio de contenido normativo y de la eliminación de las categorías normativas construidas a lo largo de cuarenta años de evolución legislativa.

Señala que, a lo apuntado en su APARTADO A, hay que agregar que la Ley General de Asentamientos Humanos, no solo busca imponer y detallar las estrategias fundamentales de un modelo de planeación urbana, sino también eliminar cualquier posibilidad de que Estados y Municipios puedan desarrollar su potestad normativa, eligiendo alternativas que respondan a sus necesidades particulares, de acuerdo a sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera.

El hecho de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos abrogara la anterior Ley General de Asentamientos Humanos y no recogiera en ninguna de sus disposiciones, el catálogo de estrategias que se reconocían en el artículo 3º de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, constituye un

signo claro de que a los actuales integrantes del Congreso de la Unión, no les interesó proporcionar a los tres ámbitos de gobierno un abanico de posibilidades para desarrollar sus potestades normativas y administrativas en el marco de la libertad indispensable para atender sus necesidades particulares, de acuerdo a sus características políticas, sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, etcétera.

La intención de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos de obligar a los Estados y Municipios a flexibilizar y promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como prohibirles expresa y categóricamente a separar los usos de suelo residencial, comercial y centros de trabajo, impide a los Estados y Municipios evaluar dicha estrategia mediante la vinculación de ese modelo de planeación urbano con el bienestar social de la población, o procurar la distribución equilibrada y sustentable de los centros de población, así como de las actividades económicas.

Lejos de permitir la nueva Ley General de Asentamientos Humanos que los Estados y Municipios puedan fomentar centros de población de dimensiones medias o la descongestión de las zonas metropolitanas, así como la protección del patrón de asentamientos humanos, en dicha ley se busca la consolidación de todos los centros de población, lo cual soslaya las necesidades particulares de cada centro de población.

Sin que sea óbice a lo anterior el supuesto espíritu de consagrar y hacer efectivos los derechos y principios que, ahora se reconocen en el artículo 4 de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, pues muchos de esos principios ya se encontraban reconocidos de forma implícita en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Por ello resulta inconstitucional que la ley impugnada no prevea o impida a los Estados y Municipios establecer el ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población y regular el mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular; porque precisamente ello implica claudicar en la consecución de los objetivos que se establecen en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional.

El hecho de que en la nueva Ley General de Asentamientos Humanos se abandone el catálogo de estrategias del artículo 3º de la abrogada Ley General de la materia, no solo restringe y anula el marco de libertad para que Estados y Municipios puedan desarrollar sus potestades normativas y administrativas en la materia, sino que contraviene el principio de universalidad en la toma de decisiones normativas.

Así, al contravenir la nueva Ley General de Asentamientos humanos dicho principio, en cuanto la eliminación de las estrategias de que se podían valer los distintos ámbitos normativos; impidiendo además que las legislaturas estatales expidan normas que salvaguarden la adecuada mezcla de usos de suelo; que los municipios establezcan en la zonificación de sus territorios los usos y destinos permitidos, así como las densidades de población y construcción; obligando, por el contrario, a los Estados y Municipios a flexibilizar y promover los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como prohibiéndoles expresa y categóricamente que separen los usos de suelo residencial, comercial y de centros de trabajo, resulta claro que la ley impugnada produce un vacío de contenido normativo que impide que Estados y Municipios puedan cumplir, en el ámbito de sus atribuciones, los principios y objetivos previstos en los artículos 25, 26, apartado A, y 27, párrafo tercero de la Constitución Federal.

Por ende, hay que añadir lo expresado en el apartado anterior, donde se precisó que la ley impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en la medida en que ahora impide a los ciudadanos exigir a las autoridades locales, propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

A lo anterior, debe agregarse la infortunada decisión de excluir de la participación ciudadana en la materia, en la vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano, así como la posibilidad de proponer la modificación de estos instrumentos.

También la Ley General de Asentamientos Humanos desvirtúa y desnaturaliza la denuncia administrativa en materia de asentamientos humanos, pues ahora este instrumento de participación ciudadana ya no es un mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas competentes, principalmente municipales, para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano.

Otro ejemplo de la estrategia de vaciar de contenido significativo el ejercicio de las potestades normativas y administrativas conferidas a los Estados y Municipios, es la modificación de los conceptos de centro de población, conservación, espacio edificable, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, zona metropolitana y zonificación secundaria, así como las diferencias sustanciales que guarda la nueva Ley General de Asentamientos Humanos con la abrogada Ley General de la materia.

Es evidente que, al vaciar de contenido significativo la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, el ejercicio de las potestades normativas y administrativas conferidas a los Estados y Municipios, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de los poderes del Estado de Nuevo León y de los Ayuntamientos de sus municipios, con lo cual se transgrede el principio de división de poderes.

APARTADO C

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

Cita los artículos 1, fracciones I, II y III; 3, fracciones VII, XIV, XXXII y XXXVII; 4, fracción IV; 5; 7; 8, fracciones I, II, IV, VI, VII, X, XI, XIX, XX, XXI, XXIV, XXVII, XXVIII y XXX; 9; 10, fracciones I, II, IV, VIII, XIII, XIV y XX; 11, fracciones I, XVII y XIX; 16, fracciones V, VI, VII, IX, X, XI y XIII; 22; 23; 24; 25; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 33; 35; 36; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 38; 46; 59, párrafos primero y segundo; 60, fracciones VI, VII y IX; 105; 106, párrafo primero, fracciones I, II, III y IV; y 117, así como los artículos transitorios Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo y Noveno, todos de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Como se puede advertir de la transcripción de los artículos citados, la ley impugnada produce un efecto de concentración o centralización de las decisiones del poder público en las autoridades legislativas y administrativas del Gobierno Federal, contrario al espíritu que llevó a diseñar en la Constitución el régimen federal y municipalista, porque además de imponer a todos los Estados y Municipios del país un mismo modelo de desarrollo urbano, permite que se generen intromisiones o relaciones de dependencia y subordinación de los Estados y Municipios a los órganos del gobierno federal que resultan contrarios al espíritu de descentralización política y autonomía que inspira el régimen federal y municipal.

En el contexto legal que surge con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, bajo la supuesta idea de fijar criterios que permitan la existencia de una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, la ley impugnada establece o modifica esquemas de articulación, instrumentos normativos, mecanismos de gestión e instancias de decisión que permiten que el Poder Ejecutivo Federal (1) se inmiscuya o interfiera en cuestiones propias de los Gobiernos de los Estados y de sus respectivos municipios; (2) que el Poder Ejecutivo Federal impida a los Gobiernos Estatal y Municipal, tomar decisiones o actúe de manera autónoma en cuestiones que, por su trascendencia o por previsión constitucional expresa, deben quedar reservados al ámbito de sus respectivos órganos de gobierno; y (3) que los órganos de gobierno de los Estados y Municipios no solo no puedan desarrollar cabalmente sus funciones constitucionales, sino que además deben someterse a la voluntad del Gobierno Federal.

Además de lo señalado en los apartados anteriores, hay que agregar que la Ley General de Asentamientos Humanos permite que los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federal puedan; (1) expedir lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que deberán sujetarse las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, cuando sean financiadas con recursos federales; (2) participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere la propia ley; (3) prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional; (4) expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas que tendrán por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones, técnicas y procedimientos para garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano; y (5) impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia.

Se estima que habilitar al gobierno federal para expedir lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que deberán sujetarse las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, por el solo hecho de que se encuentren financiadas con recursos federales, resulta violatorio del sistema constitucional de concurrencia en la materia de desarrollo urbano, en la medida en que el origen de los recursos financieros que sean utilizados para llevar a cabo el tipo de acciones en las materias apuntadas, no constituye un criterio de validez suficiente para otorgar y desarrollar la potestad administrativa en el sentido que previene

el artículo 8, fracción IV de la ley impugnada, pues con independencia del origen de los recursos financieros, toda acción urbana debe cumplir con las disposiciones de cada legislación estatal o de la respectiva reglamentación municipal en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno.

Por otro lado, la norma que establece la participación de la federación en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere la propia ley; resulta inconstitucional si dicha norma no pertenece a un ordenamiento estatal que corresponda en cada caso particular, o si no proviene de un convenio de coordinación entre las partes interesadas, cuando se trata de una zona metropolitana o conurbada localizada dentro de una sola entidad federativa; porque en esta hipótesis la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas constituye una cuestión concerniente al régimen interior de una entidad federativa y de los municipios que pertenezcan a dicha zona; y por ende, que el órgano legislador federal se arroge la facultad de participar en su identificación, delimitación y planeación, implica darse a sí mismo la facultad de inmiscuirse a interferir en la toma de decisiones que solamente afectan a las comunidades de una región o conjunto de localidades estrechamente vinculadas, contrario a los principios del federalismo cooperativo que inspiran nuestro sistema constitucional de concurrencia.

Nótese que la fracción VI del artículo 115 constitucional sólo reconoce la legitimidad de la intervención de la federación en las cuestiones que atañan a una zona metropolitana o conurbada cuando éstas se sitúen en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

Por lo tanto, si en la especie los artículos 3, fracción XIV; 8, fracción XI; 9, párrafo primero; 10, fracciones XIII y XVI; 11, fracción VI; 24, fracción I; 26, fracción VII; 33; 35; y 36 de la Ley impugnada otorgan a la federación la facultad de inmiscuirse en los asuntos internos de una entidad federativa, sin ponderar bajo el principio de igualdad el deber de respeto que siempre debe existir entre los distintos niveles de gobierno y sus respectivos ámbitos normativos, conforme a los principios que integran el sistema federal como forma de organización política, resulta inconcuso que el Congreso de la Unión transgrede nuestro pacto fundamental.

Lo mismo ocurre con la facultad dada por el Congreso de la Unión a sí mismo (artículos 8, fracción XVIII, 105 y cuarto transitorio), de prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, ampliando las facultades de la procuraduría agraria para la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial; porque al margen de que no existe ninguna previsión constitucional expresa que permita admitir que la concurrencia en materia de asentamientos humanos habilita al Congreso de la Unión para conferir al Poder Ejecutivo Federal el ejercicio de facultades de procuración o de tutela de los derechos de los habitantes que surgen en el ámbito normativo que corresponde a los gobiernos estatales o municipales cumplir y hacer cumplir; no puede soslayarse que las relaciones normativas que articulan los distintos ámbitos de gobierno deben respetar los principios de solidaridad y subsidiariedad, así como de coordinación y respeto a la autonomía de cada ámbito de gobierno.

También resulta inconstitucional la habilitación legal que el Congreso de la Unión concede al Poder Ejecutivo Federal para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de asentamientos humanos, y cuyo objetivo general se refiere al establecimiento de lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para, supuestamente, garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano. El artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución General no autoriza al Congreso de la Unión que delegue la función constitucional, que a su vez le fue delegada por el Poder Reformador, para que el Poder Ejecutivo Federal expida las normas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para, supuestamente garantizar, las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.

En tal virtud, las normas del Congreso de la Unión que habilitan al Poder Ejecutivo Federal, particularmente a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de asentamientos humanos, y cuyo objeto general se refiere al establecimiento de lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para, supuestamente, garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, resultan contrarias a los principios de nuestro sistema federal y forma de gobierno.

Además, no debe perderse de vista que las materias sobre las cuales pueden dictarse normas oficiales mexicanas, según la ley impugnada, se refieren a cuestiones estrechamente relacionadas con los servicios públicos cuya prestación la constitución federal atribuye al gobierno municipal, o bien, que se encuentran reservadas por disposición constitucional a la celebración de convenios entre autoridades de diferente ámbito normativo, bajo los principios de solidaridad, cooperación y subsidiariedad.

Por ejemplo, habilitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de la estructura de la red de vialidades primarias en los asentamientos humanos, centros de población y sus áreas de crecimiento, y para las obras de cabecera y la movilidad urbana, implica permitir que la citada dependencia federal pueda inmiscuirse en el desarrollo de funciones municipales o en la prestación de servicios públicos municipales, así como crear relaciones de dependencia e, inclusive, de subordinación en perjuicio de los municipios.

De igual manera, habilitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de custodia y aprovechamiento de las zonas de valor ambiental no urbanizables, incluyendo las primeras dunas de las playas, vado de ríos, lagos y vasos reguladores de agua; implica que apartándose del respeto de la autonomía municipal, ya no será necesario utilizar los instrumentos de coordinación política y jurídica que establecen los artículos 115 y 116, fracción VII de la Constitución Federal, en una cuestión que precisamente se encuentra contemplada en los incisos g) e i) de la fracción V del artículo 115 constitucional.

Asimismo, habilitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir y vigilar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas en materia de homologación de terminología para la jerarquización de espacios públicos y equipamientos en los planes o programas de desarrollo urbano, o bien, de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualización con una visión de largo plazo; implica también una falta de respeto a la autonomía municipal, ya que no es necesario expedir normas que subordinen a las autoridades estatales o municipales en tales cuestiones, si la propia constitución federal establece instrumentos políticos y jurídicos que permiten acordar las medidas que resulten más convenientes para la conciliación de los intereses de las comunidades de un municipio o de una entidad federativa, con los del resto de las comunidades que integran la nación mexicana.

Por otro lado, también resultan contrarias a los principios constitucionales referidos al inicio de este apartado, las normas que se refieren a impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia; pues los fines que se buscan alcanzar mediante los referidos programas, deben procurarse mediante los instrumentos que la Constitución Federal autoriza, como lo son los convenios de coordinación o de colaboración.

En otro tema, causa agravio el hecho de que en el contexto de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, se prevea en los artículos 8, fracción XVIII; 60, fracción VI y 117, (1) que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, pueda formular recomendaciones para el cumplimiento de la política territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de Desarrollo Regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes; (2) que se obligue a la legislatura estatal a establecer como requisito para expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, atendiendo a las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; y (3) que la mencionada dependencia federal pueda hacer del conocimiento público su incumplimiento y aplicar las medidas correctivas por el hecho de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta ley.

Lo anterior, porque es evidente que el otorgamiento de esas facultades incumple con los principios que rigen las relaciones entre los distintos ámbitos de gobierno, además de ser incompatible con el principio democrático que rige nuestra forma de gobierno, pues se concede al Gobierno Federal prerrogativas que lo sitúan por encima de los Gobiernos Estatales y municipales.

APARTADO D

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

Se estima inconstitucional que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos prevea la existencia del instrumento normativo denominado “estrategia nacional de ordenamiento territorial”, a la par de otro ordenamiento de carácter normativo que se denomina “programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano”.

Es importante señalar que el instrumento denominado estrategia nacional de ordenamiento territorial y sus modificaciones, son aprobados por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, conjuntamente con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y no es de carácter flexible, pues según el artículo 25 de la Ley General de Asentamientos Humanos, su visión debe tener un horizonte a veinte años del desarrollo nacional, y solo podrá ser revisado y, en su caso, actualizado cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país.

Su contenido debe orientar la delimitación y las características de las zonas metropolitanas estratégicas del país, plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales, así como proponer lineamientos para la dotación de infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones del país.

Del análisis de la Ley General de Asentamientos Humanos se puede advertir que el Gobierno Federal puede participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas del país, sin importar si solo se encuentran en el territorio de una sola entidad federativa, mientras que el mismo Gobierno Federal, conjuntamente con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expide la denominada estrategia nacional de ordenamiento territorial, la cual indudablemente afectará las zonas metropolitanas del país por los alcances que tendrá la definición de los aspectos señalados en el párrafo anterior.

Causa agravio que las normas que definen que la estrategia nacional de ordenamiento territorial sea un instrumento de carácter no flexible, es decir, que solo pueda ser revisado y, en su caso, actualizado cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país, pues esta característica atenta contra el principio de dinamismo que reconoce nuestro sistema federal como forma de organización estatal; y si este instrumento normativo puede abordar asuntos que se contraigan a una sola entidad federativa y a los municipios que integran una zona metropolitana estratégica dentro del territorio de la misma entidad, resulta inconcuso que bajo los principios de solidaridad y federalismo cooperativo, las cuestiones relativas a las comunidades de una región o de algunas localidades ubicadas dentro de una misma entidad federativa, no deberían quedar enmarcadas dentro de una estrategia nacional, porque en ese supuesto, asuntos que correspondería abordar eficazmente a las autoridades políticas de esa categoría de comunidades (estatales y municipales), se verían impedidas de desarrollar de manera efectiva sus atribuciones en la materia de asentamientos humanos.

De hecho, los detalles de los asuntos de relevancia regional o local deberían ser abordadas en una estrategia nacional bajo el principio de que la delimitación competencial de las facultades concurrentes de la federación, Estados y Municipios en la materia de asentamientos humanos, particularmente la definición de los alcances de la autonomía estatal y municipal en lo que concierne a su régimen interior, frente a la función constitucional delegada al Congreso de la Unión para determinar la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno, se debe definir bajo un criterio que atienda al tipo de decisión y al nivel apropiado de gobierno al que debería corresponder la adopción de ese tipo de decisiones, bajo los principios y conforme a los fines del sistema federal.

Además, el hecho de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos prevea la existencia de la “estrategia nacional de ordenamiento territorial”, a la par de otro ordenamiento de carácter normativo que se denomina “programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano” resulta inconstitucional, porque a partir de lo dispuesto en el artículo 26 de dicha ley se puede advertir que el “programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano” debe contener todo lo que concierna a la estrategia nacional para el adecuado desarrollo urbano.

En efecto, las fracciones II, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, y XII del artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos, permiten comprender que todo lo que se refiere a una política o estrategia nacional, debe estar contenida en el instrumento de carácter normativo denominado “programa nacional de ordenamiento territorial y urbano”, el cual además estará sometido permanentemente a un proceso de control y evaluación, de tal suerte que la previsión del instrumento normativo denominada “estrategia nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano” resulta incongruente y solo provoca una falta de certeza y un estado de inseguridad jurídica sobre los alcances y la eficacia de ambos instrumentos, sobre todo considerando la inflexibilidad de la estrategia nacional de ordenamiento territorial.

Por otro lado, resulta inconstitucional que, en el trámite del procedimiento de aprobación o modificación del proyecto de "estrategia nacional de ordenamiento territorial" solo se prevea su puesta en consulta con los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, habida cuenta que la ley impugnada no salvaguarda el principio democrático que constituye uno de los pilares de nuestra forma de gobierno, donde los municipios constituyen la base de la descentralización política y jurídica de las entidades federativas.

Luego, el hecho de que la ley impugnada prevea que la estrategia nacional de ordenamiento territorial deberá orientar la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas, plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales, así como proponer lineamientos para la dotación de infraestructura para el desarrollo de las regiones del país, implica que el contenido de ese instrumento normativo afectará la vida de todos los municipios del país.

Esta situación obliga a que en la etapa de consulta del proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial sea garantizado el derecho de cada ámbito de gobierno a ser escuchado por medio de sus representantes democráticamente elegidos, bajo el sistema de representación que la constitución federal establece.

Por ende, si en la Ley General de Asentamientos Humanos no se garantiza de alguna manera justa y equitativa que todos los municipios del país puedan ser escuchados durante la consulta de la estrategia nacional de ordenamiento territorial, conjuntamente con los titulares de los órganos primarios de los gobiernos de los Estados que sean elegidos por la vía democrática, resulta incuestionable que tal situación vulnera nuestro sistema federal y forma de gobierno.

En otro aspecto, son también inconstitucionales los artículos 8, fracción XXVII; 14; 15; 16; 17 y 18 de la Ley General de Asentamientos Humanos, porque la integración del denominado Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano no cumple ni salvaguarda el principio democrático, ni la forma representativa de gobierno.

Aunque el artículo 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos establece que el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano es una instancia de carácter "consultivo" de conformación plural y de participación ciudadana para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia, no puede soslayarse que dicho consejo desarrollará funciones de autoridad federal al aprobar conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano la estrategia nacional de ordenamiento territorial, así como ejercer las facultades que le concede el 16 de la ley impugnada, y si se toma en cuenta lo previsto en el propio artículo 14 y el diverso numeral 15 de la ley impugnada, sobre que dicho consejo es convocado por el titular de esa Secretaría y que el mismo determinará la forma de organización e integración del susodicho Consejo Nacional, resulta inconcuso que la Ley General de Asentamientos Humanos no cumple ni salvaguarda el principio democrático ni la forma representativa de gobierno.

Lo anterior, a pesar de que el artículo 15 de la Ley impugnada disponga que al ejercer la facultad discrecional de determinar la integración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el titular de la referida secretaría deba atender a los principios de pluralidad y equidad de género, así como el régimen federal del país y la representatividad de los sectores público, social y privado; porque tal prevención no garantiza que los representantes políticos de todas y cada una de las comunidades regionales y locales se encuentren efectivamente representados.

Por ello consideramos que los requisitos mínimos para satisfacer adecuadamente el principio democrático y la forma representativa de gobierno, deben, por un lado, incluir que el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano estará integrado por todos los Gobernadores de los Estados y de la Ciudad de México, o bien, por el representante que sea designado por la mayoría de la legislatura de la entidad federativa de que se trate; así como salvaguardar que las decisiones que emanen del citado consejo, que sean de verdadera trascendencia nacional, sea aquella que resulte de la mayoría de los miembros que estén dotados de la legitimidad democrática que deriva del sistema representativo, sin perjuicio de que se prevea la obligación de valorar la opinión de los representantes de los sectores público, social y privado, entre los cuales también se deben de incluir las instituciones académicas y los expertos como se dispone respecto a la integración de los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y desarrollo Urbano.

Por otro lado, es inconstitucional que en la ley impugnada se otorguen facultades al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para (1) evaluar y opinar respecto a los planes y programas estatales y municipales en la materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, así como de los presupuestos estatales y municipales destinados a programas y acciones urbanísticas; (2) conocer y

opinar de las políticas o acciones de las instancias integrantes del propio consejo nacional, que ejecuten directamente o en coordinación con otras dependencias o entidades de los Estados o de los municipios; (3) conocer y opinar sobre los lineamientos, acuerdos y normas oficiales mexicanas emitidas por la secretaría; (4) conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas; conocer y opinar de la creación de nuevos centros de población; (5) proponer los cambios estructurales necesarios en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, de conformidad con los análisis que se realicen en la materia, así como del marco regulatorio federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales; (6) proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de desarrollo urbano en lo regional, estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales; y (7) solicitar y recibir información de las distintas dependencias y entidades que realizan programas y acciones de desarrollo urbano.

Esto es así, porque además de que la conformación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano no respeta los principios y valores de nuestro pacto fundamental, resulta evidente que sus facultades exceden el ámbito del interés nacional, permitiéndole adentrarse al conocimiento y evaluación de asuntos de interés estatal o municipal.

APARTADO E

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

Los artículos 31, 32, 33, 34, 35 36, fracción I, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos establecen que en las zonas metropolitanas o de conurbación existirá una comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, que estará integrada por representantes de la Federación, de los Gobiernos de los Estados y de los municipios que integren la zona de que se trate. Se reconoce que dichas zonas pueden comprender el territorio de una sola entidad federativa, o bien, de dos o más de ellas. En el segundo caso, se denominan zonas interestatales.

Entre las facultades de la llamada comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación, se encuentran las de formular y aprobar el programa de ordenación de la zona metropolitana, así como gestionar y evaluar su cumplimiento, programa al cual se tendrán que sujetar los municipios en cuanto a la formulación y aprobación de sus respectivos planes municipales, de centro de población o planes parciales

Asimismo, las disposiciones mencionadas revelan que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deberá emitir lineamientos a través de los cuales establecerá los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación.

Pues bien, es de estimarse que los artículos 31, 32, 33, 34, 35 36, fracción I, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, son contrarios a los fines del sistema federal, porque amplían de manera excesiva los poderes y oportunidades de la federación para interferir en cuestiones de carácter local.

Además, la Ley General de Asentamientos Humanos resulta inconstitucional porque rompe el equilibrio institucional de pesos y contrapesos, al conceder a la federación el poder de dictar unilateralmente normas que establezcan los métodos y procedimientos para evaluar los proyectos y acciones de interés metropolitano, cuando ha quedado establecido que una zona de este tipo puede quedar contenida dentro del territorio de una sola entidad federativa, situación por lo que resulta ilegítimo que los poderes que representan a la comunidad nacional, puedan determinar el destino de una comunidad regional o local, o que puedan evaluar el cumplimiento de normas que pertenezcan a un ámbito distinto de planeación, en un contexto donde debe prevalecer el interés de las comunidades a las que se contraerán las consecuencias de las acciones relativas, si estas no tienen trascendencia nacional.

Por otro lado, el hecho de que en la Ley General de Asentamientos Humanos se otorgue a una comisión de representantes de los tres niveles de gobierno la facultad de formular y aprobar los planes o programas de ordenación de una zona metropolitana o de conurbación, sin garantizar que la integración de dicha comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación respete el principio democrático de gobierno y nuestro sistema federal y de descentralización política y administrativa al nivel municipal, contraviene los principios de certeza y seguridad jurídica, la ley impugnada omite precisar de forma clara y precisa la manera en que cada nivel de gobierno designará a sus representantes en esa comisión.

En ese orden de ideas, debe recordarse que el artículo 115, fracción I, párrafo primero de la Constitución Federal establece que las competencias constitucionales que se otorgan en la misma a favor de los municipios serán ejercidas de forma exclusiva por el Ayuntamiento. Por lo tanto, si para la integración de la comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación no se prevé la participación de los presidentes municipales de aquellos municipios que integren la respectiva zona metropolitana o de conurbación, por lo menos debe señalar que los representantes a que se refiere deben ser nombrados por la mayoría de los integrantes del pleno de los ayuntamientos.

Ahora bien, el hecho de que la comisión de ordenamiento metropolitano o de conurbación esté integrada por representantes de los tres niveles de gobierno, no es una razón suficiente para que la Ley General de Asentamientos Humanos soslaye la intervención de los ayuntamientos involucrados en una zona metropolitana o conurbada en la aprobación definitiva de los instrumentos normativos que emitan, porque siendo un principio constitucional que las competencias que se otorgan a favor de los municipios deben ser ejercidas de forma exclusiva por el ayuntamiento, es indudable que el proyecto de plan o programa que formulen los representantes de cada nivel de gobierno como miembros de la mencionada comisión debe contar una vez agotado el periodo de consulta pública, con la aprobación definitiva de todos los ayuntamientos de los municipios involucrados.

APARTADO F.

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

En el **artículo 75, fracción VI de la Ley General de Asentamientos Humanos**, establece que los espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso, situación que contraviene la autonomía municipal, en lo que se refiere a la libre administración de sus bienes; así como respecto de la potestad de aprobar y administrar la zonificación y los usos del suelo, con el propósito de cumplir con los fines del artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Federal.

Lo anterior, porque anula de forma absoluta las facultades constitucionales que tiene el municipio respecto a la libre disposición y administración de sus bienes inmuebles, así como para formular, aprobar y administrar la zonificación y sus planes de desarrollo urbano municipal, y de autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II, inciso b); y V, inciso a) y d) y último párrafo de la Constitución Federal.

APARTADO G

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

El **artículo 71, fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos**, establece que las políticas y programas de movilidad deberán promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**.

Estimamos que resulta inconstitucional la norma que obliga a evitar requerir cajones de estacionamiento las acciones urbanas que, por sus características, generen una demanda de espacios de estacionamiento.

Resulta inconstitucional que una ley de carácter general se dedique a regular detalladamente aspectos tan específicos del planeamiento urbano, porque hace nugatorias las facultades que, por disposición constitucional se encuentran reservadas a los Estados y Municipios en materia de planeación y zonificación, así como de usos y destinos del suelo.

APARTADO H

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de

razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

De manera particular, nos inconformamos con el hecho de que la nueva Ley General de Asentamientos Humanos prive a los Estados y Municipios de la prerrogativa constitucional de imponer modalidades a la propiedad privada conforme lo dicte el interés público.

Pues bien, los artículos 3, fracción XL; 4, fracciones III y X; 5; 6 último párrafo; 7; 10; 11; 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y V, y 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos, resultan inconstitucionales, porque impiden que los Estados y Municipios impongan modalidades a la propiedad privada en su respectivo ámbito de competencias, y además, obliga a compensar o indemnizar a los propietarios de los predios o áreas de terreno que sufran meras restricciones o limitaciones al ejercicio de su derecho de propiedad, confundiendo lo que es una imposición de una modalidad al derecho de propiedad, con un acto expropiatorio.

En efecto, tal como se explicó con anterioridad, la ley impugnada elimina la necesidad de administrar los usos y destinos del suelo mediante usos de suelo permitidos, condicionados y prohibidos, así como las compatibilidades de los que, siendo permitidos, no son predominantes pueden estar mezclados con los predominantes, situación que en la práctica anula la posibilidad de imponer adecuadamente las modalidades a la propiedad que dicte el interés público.

Así es, teniendo presente que la determinación, administración y control de la zonificación, así como la asignación de usos y destinos y el aprovechamiento de áreas y predios de los centros de población constituyen los aspectos fundamentales de mayor importancia en el planeamiento urbano, así como en el cumplimiento y ejecución de las disposiciones relativas.

Al condicionar la Ley General de Asentamientos Humanos el ejercicio de las potestades normativas y administrativas de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos, mediante diversas normas que, en su conjunto, imponen las obligaciones de flexibilizar y promover los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición expresa de no separar los usos de suelo residencial comerciales y centros de trabajo, es evidente que los Estados y Municipios son convertidos en meros aplicadores de las decisiones del Congreso de la Unión, bajo un espíritu de desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

A la anterior situación se añade el hecho de que la ley impugnada, al definir como “principio” de política pública el llamado “derecho a la propiedad urbana”, omite precisar en la concepción los límites de este derecho, que los Estados y Municipios también pueden imponer modalidades a la propiedad privada a través de las leyes, reglamentos, planes o programas y demás disposiciones administrativas de carácter general.

Lo anterior causa agravio a los intereses que representamos porque en ninguno de los artículos 3, fracción XL; 4, fracciones III y X; 5; 6 último párrafo; 7; 10; 11; 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y V, y 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se precisa que los Estados y Municipios podrán limitar el ejercicio del derecho de propiedad al desarrollar sus funciones mediante el establecimiento de usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos, así como disposiciones que establezcan la forma de garantizar la adecuada mezcla de usos y destinos permitidos y condicionados, o la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como las densidades de población y construcción, entre otras.

Por el contrario, al hablar la ley impugnada en su artículo 6 de las causas de utilidad pública, en su último párrafo se hace una referencia a la indemnización por la expropiación, mientras que al hablar de la zonificación primaria en el artículo 59, establece la obligación de compensar a los propietarios por precisar las zonas de salvaguarda y derechos de vía o los polígonos de amortiguamiento industrial.

De tal suerte que una interpretación extremadamente liberal de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, significaría que la ley impugnada no solo impide a los Estados y Municipios ejercer su atribución de imponer modalidades a la propiedad privada, sino que también se constituye en favor de los particulares un derecho a ser compensados o indemnizados, por el solo hecho de planificar el desarrollo urbano en aras de salvaguardar el interés público, conforme a los principios y fines del artículo 27, párrafo tercero de la constitución Federal.

SEGUNDO. Violación a los principios de división de poderes, de articulación de los órdenes de gobierno en el sistema federalista de forma de gobierno, de autonomía municipal (en su vertiente de autotutela administrativa) y de supremacía constitucional.

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

El artículo 60, fracción VII, de la Ley General impugnada establece que la ley local señalará los requisitos para las autorizaciones, licencias, o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística; requisitos entre los cuales se encuentre el de definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución que, en todo caso dispone, deberán ser producto de resolución judicial.

Esta disposición viene acompañada de los artículos 10, fracción XX; 11, fracción XIX y 108 del mismo ordenamiento que, en esencia, pretende impedir que los Estados y Municipios puedan ejercer, respecto a los gobernados, su potestad sancionadora en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, derivado de lo que resulte del ejercicio de sus facultades de inspección, control y vigilancia.

En ese contexto, las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones y clausuras, pues solo cabría hacerlo como sanciones, siempre y cuando sean producto de una resolución judicial.

Con lo anterior, el Congreso de la Unión obliga a las legislaturas estatales a reformar las constituciones de sus estados y las leyes orgánicas de los poderes judiciales locales, para adecuar su competencia al conocimiento de un asunto de naturaleza administrativa, donde se encuentra involucrado el ejercicio de la potestad administrativa estatal o municipal, impidiendo con ello que éstas puedan ejercer la autotutela administrativa.

Con ello, se afecta también el ámbito de competencias de los tribunales de lo contencioso administrativo, estatales y municipales que, siendo formalmente administrativos, no pueden catalogarse como órganos judiciales, razón por lo cual ya no podrán conocer de los conflictos entre la administración pública estatal o municipal y los particulares, cuando las normas de que se traten conciernan a la materia de la ley impugnada.

De esta forma, las disposiciones impugnadas resultan inconstitucionales, pues el Congreso de la Unión se arroga indebidamente facultades para diseñar el régimen interior de los Estados, e impide que en materia de asentamientos humanos las autoridades estatales y municipales ejerzan por sí y ante sí, sus potestades administrativas y ejecutivas para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los particulares que infrinjan las disposiciones en materia de asentamientos humanos.

TERCERO. Violación a los principios de división de poderes, de articulación de los órdenes de gobierno en el sistema federalista de forma de gobierno, de autonomía municipal y de supremacía constitucional, en relación con la violación de Tratados Internacionales.

El Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de la facultad que le concede el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnerando la forma de Estado Federal, ya que ejerció tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, ni de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, para justificar la restricción de las competencias constitucionales que tienen los Estados y Municipios en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano en lo que concierne a su régimen interior.

De lo expuesto en los conceptos de invalidez primero y segundo de la demanda, se revela que la Ley General de Asentamientos Humanos transgrede el artículo 23, punto 1, inciso a) de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con lo previsto en las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Al comparar el enfoque y las premisas de las que partía la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, con las premisas y el enfoque de la Ley General impugnada, es posible advertir que se viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, porque además de que la autonomía de los Estados y Municipios no se ve fortalecida, la participación ciudadana se verá reducida en la práctica.

Del análisis sistemático y comparativo de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos frente a la nueva Ley General de la materia, se puede advertir que en esta última existe un paralelismo de intención que se dirige a desvirtuar o distorsionar el espíritu democrático del sistema federal, de nuestra forma de gobierno y del régimen constitucional conforme al cual se reconoce la autonomía municipal, inclusive el propio sistema constitucional de concurrencia; intención que, apartándose del espíritu de colaboración y cooperación federalista, pretende subordinar a las autoridades políticas estatales y municipales, como al mismo pueblo soberano a un esquema de mera ejecución de los designios de los poderes federales y a su simple expectación, respectivamente.

En efecto, mientras por un lado, la nueva Ley General de Asentamientos Humanos restringe y anula el ámbito de libertad política y jurídica de los Estados y Municipios para la construcción de sus respectivos ordenamientos jurídicos en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, por otro lado, la misma ley impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer ni exigir a las autoridades locales, propuestas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Efectivamente, al condicionar la nueva Ley General de Asentamientos Humanos el ejercicio de las potestades normativas y administrativas de los Estados y Municipios en materia de asentamientos humanos, mediante diversas normas que, en su conjunto, imponen la obligación de flexibilizar y promover los usos de suelo mixtos y la densificación de construcciones, así como la prohibición expresa y categórica de separar los usos de suelo residencial comerciales y de centros de trabajo, es evidente que los Estados y Municipios son convertidos en meros aplicadores de las decisiones del Congreso de la Unión, bajo un espíritu de desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

CUARTO. Violaciones al proceso legislativo de la Ley General impugnada. En el cuarto y último apartado de la demanda, el actor manifiesta lo siguiente:

En la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos no se respetaron las formalidades del proceso legislativo que se prevén en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, pues las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso Federal, discutieron y aprobaron los respectivos dictámenes de las Comisiones Legislativas, sin publicar con la debida anticipación en las gacetas parlamentarias los proyectos de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, por lo que es claro que los diputados y senadores aprobaron la ley impugnada, sin tener el tiempo suficiente para leer y comprender los alcances de dicho ordenamiento.

Además, dice que ni la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, ni la minuta de su proyecto, fueron turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, no obstante que, por razón de su materia, le correspondía conocer de ellas.

Adicionalmente, en el apartado de normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama, señala la omisión del Poder Ejecutivo Federal de formular al Congreso las observaciones a que se refiere el apartado "A" del artículo 72 de la Constitución Federal, respecto de la ley impugnada.

CUARTO. Radicación, turno y admisión. Mediante proveído de Presidencia de veintitrés de enero de dos mil diecisiete, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta constitucional bajo el número **21/2017** y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como instructora del procedimiento.¹

Por auto de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, la Ministra Instructora admitió a trámite la demanda; ordenó emplazar a las autoridades demandas para que formularan su contestación; y dar vista a la, entonces, Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.²

¹ Foja 261 del expediente principal.

² Fojas 262 y 263 del expediente principal.

QUINTO. Contestación del Poder Ejecutivo Federal. El trece de marzo de dos mil diecisiete, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda de cuenta³, la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del quince de marzo de dos mil diecisiete.

SEXTO. Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El catorce de marzo de dos mil diecisiete, la Presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda⁴, la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del quince de marzo de dos mil diecisiete.

SÉPTIMO. Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. El catorce de marzo de dos mil diecisiete, el Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda⁵, la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del quince de marzo de dos mil diecisiete.

OCTAVO. Opinión del Procurador General de la República: Este funcionario emitió opinión en el sentido de que debe declararse la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.⁶

NOVENO. Cierre de instrucción. Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veinticinco de abril de dos mil diecisiete, se llevó a cabo la audiencia prevista en los artículos 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.⁷

DÉCIMO. Ampliación de demanda. El veintidós de enero de dos mil dieciocho, el Municipio actor presentó ampliación de demanda, la cual, mediante acuerdo de veintinueve de enero siguiente, se desechó por improcedente, en términos del artículo 19, de la fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia.

DÉCIMO PRIMERO. Retorno. Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve dictado por el Presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸; 10, fracción I⁹ y 11, fracción V¹⁰, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Tercero y el Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre el Municipio de Monterrey, Nuevo León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, habida cuenta que se plantea la inconstitucionalidad de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, por considerar que transgrede diversas competencias municipales.

SEGUNDO. Oportunidad. En torno a este aspecto, del escrito de demanda se advierte que el Municipio actor impugna diversas disposiciones de la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en lo sucesivo, Ley General de Asentamientos Humanos)**.

³ Fojas 290 a 392 del expediente principal.

⁴ Fojas 445 a 552 del expediente principal.

⁵ Fojas 556 a 653 del expediente principal.

⁶ Fojas 724 a 772 del expediente principal.

⁷ Fojas 817 a 819 del expediente principal.

⁸ **“Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre : [...] b) La Federación y un Municipio; [...]”

⁹ **“Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]”

¹⁰ **“Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: [...] V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda. [...]”

De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia¹¹, **tratándose de normas generales, la demanda deberá promoverse a partir del día siguiente de 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.**

En el caso, la Ley General impugnada se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, por lo que el plazo legal de treinta días hábiles para promover este medio de control constitucional transcurrió del martes veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis al martes veinticuatro de enero de dos mil diecisiete¹²; por tanto, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el veinte de enero de dos mil diecisiete, debe concluirse que **fue promovida oportunamente**¹³.

TERCERO. Legitimación activa. Enseguida se aborda el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴ prevé que este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos.

Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales¹⁵, **el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo** y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, suscriben la demanda de controversia constitucional, Adrián Emilio de la Garza Santos y Elisa Estrada Treviño, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico Segundo, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan con las copias certificadas de las Constancias de Mayoría de once de junio de dos mil quince, de cuya lectura se desprende que los promoventes fueron electos para ocupar los cargos que ostentan en el período comprendido de octubre de dos mil quince a octubre de dos mil dieciocho.¹⁶

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León¹⁷, la representación del Ayuntamiento será ejercida de manera mancomunada por el Presidente Municipal y el Síndico o Síndico Segundo según corresponda; por tanto, en el caso, **quienes suscriben la demanda de esta controversia cuentan con legitimación activa para promoverla.**

Es aplicable la **jurisprudencia P./J. 44/97**, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete, página 418, registro 198444).

¹¹ “Artículo 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 [...]”.

¹² Se deben descontar del cómputo respectivo los días tres, cuatro, diez y once, de diciembre de dos mil dieciséis; siete, ocho, catorce, quince, veintiuno y veintidós de enero de dos mil diecisiete, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2° y 3° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis al primero de enero de dos mil diecisiete, por corresponder al segundo periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹³ Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja 215 del expediente principal.

¹⁴ **Constitución Federal.**

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

j). Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; (...)”

¹⁵ **Ley Reglamentaria de la materia.**

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

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

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. (...)”

¹⁶ Fojas 216 y 217 del expediente principal.

¹⁷ **Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.**

“**Artículo 34.** Para el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, se atenderá a los siguientes supuestos:

I. **Representación del Ayuntamiento:** Será ejercida de manera mancomunada por el Presidente Municipal y el Síndico o Síndico Segundo según corresponda; y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento; (...)”

CUARTO. Legitimación pasiva. Ahora se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de este medio de impugnación.

El artículo 105, fracción I, inciso i) ¹⁸, de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero¹⁹, de la mencionada Ley Reglamentaria, dice que serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En este asunto son autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales a quienes se les atribuye la expedición, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Por el **Poder Ejecutivo Federal** compareció Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de Consejero Jurídico de dicho Poder, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el cuatro de diciembre de dos mil doce²⁰; aunado a ello, cabe señalar que el nueve de enero de dos mil uno fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el **“Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan”**²¹, dentro de los que se incluyen las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta legitimación pasiva en este asunto.**

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció María Guadalupe Murguía Gutiérrez, quien se ostenta como Presidenta de su Mesa Directiva, lo que acredita mediante copia certificada del Diario de Debates de dicho órgano legislativo, de veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, relativo a la toma de protesta de esa funcionaria para ocupar dicho cargo²²; además, ejerce su representación legal en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos²³; por tanto, **cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio constitucional en representación de la Cámara de Diputados.**

Por la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, compareció Pablo Escudero Morales, con el carácter de Presidente de la Mesa Directiva, lo que acredita con la copia certificada del acta de la junta previa de dicho órgano legislativo, de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, de la cual se desprende su designación para el cargo que ostenta; y de conformidad con los artículos 67, numeral 1 de la Ley Orgánica

¹⁸ Constitución Federal.

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

i). Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; (...)

¹⁹ Ley Reglamentaria de la materia.

“Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...)

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

“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. (...)

²⁰ Foja 272 del expediente principal.

²¹ “ACUERDO

ÚNICO.- El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

²² Fojas 553 y 554 del expediente.

²³ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 23.

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes: (...)

I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; [...]

del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos²⁴, ejerce su representación legal; por tanto, cuenta **con legitimación procesal para comparecer en este asunto, en representación de la Cámara de Senadores.**

QUINTO. Causales de improcedencia. En este apartado se analizan las causales de improcedencia alegadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

A. Causales invocadas por el Ejecutivo Federal.

En primer término, el Poder Ejecutivo Federal alega la **falta de interés legítimo del actor** para promover esta instancia constitucional, al considerar que los conceptos de invalidez formulados en su demanda no solo están relacionados con su esfera de atribuciones, sino de todos los municipios, de los Estados, de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como con los derechos de la ciudadanía, de manera que carece de interés legítimo para acudir en el presente juicio constitucional, alegando supuestas violaciones de su competencia constitucional.

Lo anterior es **infundado**, pues tal y como lo aduce el propio Poder Ejecutivo Federal, en diversas partes de la demanda el actor refiere que la Ley General impugnada afecta sus competencias constitucionales; aunado a alegar que se afectan los derechos de la ciudadanía en general, en lo que respecta a su participación en diversos aspectos vinculados con la planeación y el desarrollo urbano; sin embargo, en este último aspecto, se advierten que tales transgresiones las vincula con el ejercicio de competencias municipales que le corresponden al ente municipal en términos de lo dispuesto en la Constitución Federal.

Cabe resaltar que, en diversas partes de la demanda, el Municipio actor señala que, la Ley General impugnada, al condicionar el ejercicio de las potestades de los Estados y municipios en materia de asentamientos humanos mediante diversas normas que, **en su conjunto**, imponen la obligación de flexibilizar los usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, así como la prohibición expresa de separar los usos de suelo residencial, comerciales y centros de trabajo, convierte a los Estados y Municipios en meros ejecutores de las decisiones del Congreso Federal, lo cual, a su parecer, es resultado de la desregulación de las acciones de los particulares en materia de desarrollo urbano.

De esta forma se advierte que el municipio actor controvierte la afectación que, **como sistema normativo**, produce la Ley General de Asentamientos Humanos en las competencias de las entidades federativas y los municipios, concretamente mediante el nuevo modelo de desarrollo urbano que se regula en dicho ordenamiento y que, a consideración del municipio actor, se intenta imponer a dichos órdenes de gobierno mediante diversas disposiciones de la ley impugnada **vistas en su conjunto**.

De lo anterior se advierte que los motivos de invalidez que formula el demandante por la invasión a sus competencias constitucionales los relaciona, a su vez, con una transgresión a las competencias asignadas por la Constitución Federal a las entidades federativas en materia de asentamientos humanos, lo que a su juicio tiene su origen en diversas disposiciones de la ley impugnada que, **en su conjunto**, fomentan una concentración de atribuciones en beneficio de los Poderes Federales en perjuicio del ente municipal.

En esos términos, al no advertirse de forma clara que las presuntas transgresiones a las competencias constitucionales asignadas a las entidades federativas, así como a la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, no afecten de forma alguna las competencias constitucionales del municipio actor, no puede concluirse que este carezca de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional en los términos propuestos en su demanda.

En tal virtud, **dado que los planteamientos que expone el Municipio actor entrañan el estudio de fondo del asunto**, se desestima la causal de improcedencia alegada, siendo aplicable la **jurisprudencia P.J. 92/99**, de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."** (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro 193266).

Por otra parte, el Ejecutivo Federal aduce la **extemporaneidad de la demanda** promovida en este asunto, al considerar que, si bien, la Ley General impugnada fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, lo cierto es que derivó de un proceso formalmente legislativo, y diversas disposiciones de la anterior Ley General de Asentamientos Humanos, esto es, la publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, mantuvieron su trascendencia, sentido y alcance, por lo que, respecto de tales preceptos debe decretarse su sobreseimiento al no haber sido controvertidos oportunamente por el actor.

²⁴ **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**
"Artículo 67.

1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: (...)"

Lo anterior es **infundado**, pues, precisamente como señala el Ejecutivo Federal, la expedición de la Ley General impugnada derivó de un proceso legislativo que culminó con su publicación en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, en la que, por virtud de lo ordenado en su artículo segundo transitorio, abrogó la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, así como todas aquellas disposiciones legales y reglamentarias que se opusieran a lo dispuesto en la nueva Ley General de la materia.

De ahí que la vigente Ley General de Asentamientos Humanos, debe categorizarse en su totalidad como un diverso acto legislativo que da pie a la presentación de una controversia constitucional, al haberse dado un cambio de las disposiciones legales con motivo de la emisión de toda una nueva normatividad que abroga la anterior.²⁵

Conforme a lo expuesto y al haberse determinado que la demanda presentada por el Municipio actor resulta oportuna en los términos señalados en el considerando relativo a la oportunidad, resulta **infundada** la causal de improcedencia que se hace valer.

B. Causales invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En otro aspecto, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión hace valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley de la materia²⁶, en relación con los cuestionamientos al procedimiento legislativo del cual derivó el Decreto por el que se expide la Ley General impugnada, pues considera que **las etapas que lo conforman no constituyen una resolución definitiva**, por lo que al combatirse de manera aislada las etapas del proceso legislativo respectivo, el planteamiento de inconstitucionalidad del municipio actor, a su parecer, deviene improcedente.

Es **infundado** lo expuesto por dicha autoridad legislativa pues este Alto Tribunal ha sostenido que **los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada del mismo**, de tal forma que no es impugnabile en lo individual cada acto legislativo de ese proceso, pues no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general.

En efecto, **los actos que integran el procedimiento legislativo están plenamente vinculados entre sí y forman una unidad en su conjunto**, por lo que solamente adquieren definitividad al momento de la publicación de la norma general que ha sido objeto de ese procedimiento legislativo, de manera que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente se puede realizar a partir de que es publicada la norma general respectiva, porque **es en ese momento cuando los actos relativos adquieren definitividad**.

Bajo esa lógica, si la ley general impugnada que tuvo su origen en el procedimiento legislativo que se controvierte en esta vía, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis; resulta procedente la impugnación de los actos que conformaron dicho proceso legislativo por parte del actor.

Lo anterior encuentra sustento en la **jurisprudencia P.J. 129/2001²⁷**, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, registro 188640).

²⁵ Similares consideraciones fueron aprobadas por unanimidad de diez votos de este Tribunal Pleno, al resolver el apartado IV de la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis, así como al aprobar el apartado III de la acción de inconstitucionalidad 132/2020, en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veinte.

²⁶ **“Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; (...).”

²⁷ De texto: *“Si se toma en consideración, por un lado, que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no es posible jurídicamente impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general, y por otro, que tratándose de controversias constitucionales, el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la impugnación de actos en esa vía puede llevarse a cabo dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acto que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él, resulta inconcuso que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general emanada de dicho procedimiento, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad.”*

C. Causales de improcedencia advertidas de oficio.

Del escrito de demanda del Municipio actor se desprende que, entre los actos que reclama, se encuentran las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se exige.

En torno a ello, este Tribunal Pleno observa que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 22, fracción IV de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que ha sido una posición reiterada de este Alto Tribunal que **para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir**, por lo que, ante una manifestación imprecisa o genérica como la que hace valer el municipio actor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente, criterio que encuentra apoyo en la **jurisprudencia P./J. 64/2009²⁸**, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Julio 2009, página 1461, registro 166990).

Por otra parte, respecto del artículo sexto transitorio, primer párrafo de la Ley General de Asentamientos Humanos, 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 Federal, al ser un hecho notorio que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano ha dado cumplimiento al mandato ahí previsto, consistente en convocar a la sesión de instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, lo cual tuvo lugar el veintiséis de abril de dos mil diecisiete.

Cabe resaltar que aun cuando en el segundo párrafo del citado artículo sexto transitorio se ordena a los gobiernos locales y municipales a convocar en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, a la sesión de instalación de los Consejos locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, no ha lugar a declarar su sobreseimiento, pues no existe constancia alguna que permita inferir que se ha dado cumplimiento a dicho mandato.

Finalmente, al no advertirse la actualización de alguna otra causal de improcedencia, **se procede a realizar el estudio de fondo del presente asunto.**

SEXTO. Catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto. Para efectos metodológicos, el estudio de los diversos conceptos de invalidez que hace valer el municipio actor se hará de la siguiente forma:

CONSIDERANDO	TEMA
SÉPTIMO	Violaciones al proceso legislativo. Análisis del concepto de invalidez cuarto.
OCTAVO	El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la Ley General impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política. Análisis de los conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G, y H, y tercero. (Artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVII, XXXVI; XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 6, último párrafo; 7; 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10; 11; 22; 23; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafo primero y segundo, fracciones II, III, IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46; 52, fracciones I y VII; 53, fracción IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII y párrafo tercero, fracciones I, II incisos a), b) y c), fracciones ; 60, fracción VI; 71, fracción III; 76, párrafo primero; 93, fracción I; así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo).

²⁸ De texto: Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan “todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.”, en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir.”

NOVENO	Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartados C y E</u> (artículos 8, fracciones IV, IX, XVIII, XX, XXVIII y XXX; 9 párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117 de la Ley General impugnada).
DÉCIMO	La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado D</u> (artículos 24 y 25 de la Ley General impugnada).
DÉCIMO PRIMERO	Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado D</u> (artículos 14, 15 y 16 de la Ley General impugnada)
DÉCIMO SEGUNDO	Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado E</u> (artículos 31, 32, 33, 34, 36, fracción I, 38 y 44 de la Ley General impugnada).
DÉCIMO TERCERO	Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculados con el ordenamiento territorial, vulnera la autonomía del Municipio. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado C</u> (artículos 8, fracción XXVIII y cuarto Transitorio de la Ley impugnada).
DÉCIMO CUARTO	La obligación dirigida a los Congresos locales de establecer que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, se atiendan las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado C.</u> (Artículo 60, fracción IX)
DÉCIMO QUINTO	La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial. <u>Análisis del segundo concepto de invalidez</u> (artículo 60, fracción VII, de la Ley General impugnada).
DÉCIMO SEXTO	Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado F</u> (artículo 75, fracción VI de la Ley General impugnada).
DÉCIMO SÉPTIMO	La previsión relativa a compensar a los propietarios por acciones urbanas (protección de zonas de salvaguarda, derechos de vía y protección de polígonos de amortiguamiento industrial), vulnera la libre administración. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartado H</u> (artículo 59, fracciones VIII y IX, de la Ley General impugnada).
DÉCIMO OCTAVO	Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes. <u>Análisis del primer concepto de invalidez, apartados A y B</u> (artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General impugnada).

SÉPTIMO. Violaciones al proceso legislativo. En primer lugar, se analizarán los planteamientos relacionados con las presuntas violaciones al proceso legislativo que dio lugar a la Ley General impugnada, por ser de carácter preferente, pues de resultar fundados tendrían un efecto invalidante sobre la totalidad de las normas impugnadas, conforme a la **jurisprudencia P.J. 42/2007**²⁹, emitida por este Tribunal Pleno.

²⁹ De rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE

En su demanda de controversia, el Municipio actor señala que en la aprobación de la Ley General impugnada, no se respetaron las formalidades del procedimiento legislativo, en tanto que las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso Federal discutieron y aprobaron los respectivos dictámenes de las Comisiones Legislativas a quienes se turnó el asunto, sin haberlos publicado con la debida anticipación en las correspondientes gacetas parlamentarias, por lo que los legisladores federales no tuvieron tiempo para comprender los alcances de dicho ordenamiento.

También aduce que, ni la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, ni la minuta correspondiente, fueron turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales de las Cámaras del Congreso de la Unión, no obstante que por razón de su materia le correspondía conocer de ellas.

Finalmente, sostiene que en la aprobación del Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, el Presidente de la República omitió hacer las observaciones a que se refiere el artículo 72, apartado A de la Constitución Federal.

Las alegadas violaciones al proceso legislativo resultan **infundadas**, por las razones que a continuación se expresan:

En primer término, se debe señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72, párrafo primero de la Constitución Federal, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se debe discutir sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Así, en el apartado A del citado artículo 72 constitucional, se dispone que una vez que un proyecto es aprobado en la Cámara de su origen, pasa a su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo Federal, quien, si no tuviera observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Por su parte, el apartado E del artículo 72 de la Constitución Federal señala que, si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo Federal, para efectos de que, en su caso, formule las observaciones a que se refiere el apartado A del artículo 72 constitucional.

Bajo el marco constitucional apuntado, **relativo al trámite de una iniciativa de ley o decreto que se devuelve, por una ocasión, a la Cámara de origen para que ésta se pronuncie sobre las partes modificadas, adicionadas o desechadas por la Cámara revisora**, se observa que, el proceso para la aprobación de una Ley o Decreto es el siguiente:

Iniciativa	
De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Federal, el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde: al Presidente de la República; a los diputados y senadores del Congreso de la Unión; a las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto tres por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.	
Trámite en la Cámara de origen	
Turno a Comisiones	En términos de lo dispuesto en los artículos 174, 175, numeral 1; 176 y 178 del Reglamento del Senado de la República; y de los artículos 66; 67 y 68 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva de las Cámaras respectivas, por conducto de su Presidente, turna la iniciativa de ley o decreto a la comisión o comisiones ordinarias a quien, por razón de su competencia, le corresponda elaborar el dictamen correspondiente. De acuerdo con los artículos 39, 85 y 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como con el artículo 117 del Reglamento del Senado de la República, la competencia de las comisiones ordinarias corresponde a la materia de su denominación y, en lo general, con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento."

Dictamen	En términos de lo señalado en los artículos 182, 188, 192 y 193 del Reglamento del Senado de la República; y 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV; 176, 177, y 180 del Reglamento de la Cámara de Diputados, las comisiones ordinarias a quienes se les haya encomendado el estudio de una iniciativa de ley o decreto, deberán emitir el dictamen correspondiente, el cual deberá ser publicado en la Gaceta Parlamentaria que corresponda, para su posterior debate y votación en el Pleno.
Publicidad del Dictamen	De conformidad con lo dispuesto en el artículo 193, numeral 1 del Reglamento del Senado de la República, los dictámenes de esta Cámara deben ser publicados en su Gaceta Parlamentaria, por lo menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno donde vaya a discutirse el asunto. En tanto que, de conformidad con el artículo 97, numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los dictámenes de esta Cámara deben publicarse en su Gaceta Parlamentaria a más tardar a las veintidós horas del día previo a la sesión del Pleno en la que se presenten.
Discusión en el Pleno	Los dictámenes presentados al Pleno de las Cámaras respectivas serán objeto de discusión, primero en lo general, y luego en lo particular, de acuerdo con las reglas de debate y votación que se establecen en los Reglamentos de las respectivas Cámaras de Senadores y Diputados. (Artículos 198 y 199 del Reglamento del Senado de la República, y 104 del Reglamento de la Cámara de Diputados).
Trámite en la Cámara revisora	
Minuta	En términos del artículo 72 de la Constitución Federal, una vez que la Cámara de origen aprueba el dictamen de una ley o decreto, este pasa, en forma de Minuta, a la legisladora para que se pronuncie al respecto. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 221 del Reglamento del Senado de la República, y 216 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y siguiendo los trámites que corresponden a una iniciativa de ley o decreto, las minutas son turnadas a la comisión o comisiones ordinarias competentes para la elaboración del dictamen correspondiente, el cual será sometido a consideración del Pleno para su debate y votación.
Trámite de regreso en la Cámara de origen	
Minuta	En caso de darse el supuesto previsto en el artículo 72, apartado E de la Constitución Federal, esto es, de que el proyecto o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre las reformas o adiciones, sin poderse alterar de manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueran aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará el proyecto al Ejecutivo, para que, de así considerarlo, formule las observaciones a que se refiere el apartado A del citado artículo 72 constitucional, lo cual se reitera en los artículos 221, numerales 1 y 3; y 222 del Reglamento del Senado de la República, así como en los artículos 216 y 218 del Reglamento de la Cámara de Diputados.
Promulgación y publicación del Decreto	
En caso de que el Decreto haya sido aprobado por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, sin observaciones del Ejecutivo Federal, éste último deberá ordenar su publicación, según se mandata en el artículo 72, apartado A de la Constitución Federal.	

Con base en lo anterior, corresponde analizar la forma en que se desarrolló el procedimiento legislativo relativo a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

De la revisión de las constancias que integran la presente controversia, así como de los datos obtenidos de las páginas electrónicas oficiales de las Cámaras de Diputados y Senadores, cuyo contenido debe considerarse un hecho notorio en términos de lo establecido en el artículo 88 del Código Federal de

Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo resuelto por este Alto Tribunal en la **jurisprudencia P.J. 74/2006³⁰**, de rubro: **“HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO”** (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, registro 174899), se observa que en el procedimiento legislativo que dio lugar a la aprobación de la ley impugnada, tuvieron lugar los siguientes hechos:

Iniciativa	
La iniciativa de la que derivó el Decreto por el que se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, fue presentada el trece de septiembre de dos mil dieciséis por los senadores Francisco de Paula Búrquez Valenzuela, Fernando Herrera Ávila, Emilio Gamboa Patrón, Luis Miguel Barbosa Huerta, Angélica del Rosario Araujo Lara, Víctor Hermosillo y Celada, María Lorena Marín Moreno, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, Zoé Robledo Aburto, María Cristina Díaz Salazar, Armando Ríos Piter, Juan Carlos Romero Hicks, Ernesto Ruffo Appel, María Marcela Torres Peimbert, Héctor Larios Córdova, Jesús Casillas Romero, Daniel Amador Gaxiola, Carlos Romero Deschamps, Roberto Albores Gleason, Carmen Dorantes Martínez, Yolanda de la Torre Valdez, Enrique Burgos García, Lisbeth Hernández Lecona, María del Rocío Pineda Gochi, Margarita Flores Sánchez, Miguel Romo Medina, Ismael Hernández Deras, Ivonne Liliana Álvarez García, Graciela Ortiz González, Jorge Luis Lavalle Maury, Ernesto Javier Cordero Arroyo, Daniel Ávila Ruiz, Héctor David Flores Ávalos, María Elena Barrera Tapia y Ricardo Barroso Agramont, quienes cuentan con facultades para ello al ser integrantes del Congreso de la Unión, lo que tiene sustento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Federal y 8, numeral 1, fracción I del Reglamento del Senado de la República (fojas 38 a 160 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión)..	
Trámite en la Cámara de origen	
Turno a Comisiones	Mediante oficio del mismo trece de septiembre de dos mil dieciséis, la Mesa Directiva del Senado turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio y dictamen correspondientes (fojas 161 y 162 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión). Posteriormente, a través de oficio expedido el catorce de septiembre siguiente, la Mesa Directiva del Senado amplió el turno de la mencionada iniciativa a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis y dictamen correspondiente (fojas 163 a 165 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).
Dictamen	Los integrantes de las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de Estudios Legislativos, Segunda, fueron convocados por sus respectivos Presidentes, para celebrar el veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis, una sesión de Comisiones unidas en la que abordaría la discusión y votación del Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. En dicha sesión fue aprobado el referido Dictamen por los cinco integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; por cuatro de los cinco integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos Segunda; y por cinco de los siete integrantes de la Comisión de Vivienda.

³⁰ De texto: “Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.”

Publicidad del Dictamen	El Dictamen correspondiente a la Ley General de Asentamientos Humanos fue publicado en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República correspondiente al jueves veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.³¹ Ahora bien, según consta en la versión estenográfica de la sesión del Pleno del Senado celebrada en la fecha antes indicada, el Presidente de la Mesa Directiva consultó a la Asamblea si se aceptaba la incorporación en el orden del día del Dictamen en cuestión³², lo cual fue aceptado mediante voto aprobatorio recabado de manera económica, dispensándose también de esa misma forma la segunda lectura del Dictamen en cuestión.³³
Discusión en el Pleno	De acuerdo con la versión estenográfica de la sesión de la Cámara de Senadores celebrada el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, se advierte que estuvieron presentes ochenta senadores, por lo que se declaró la existencia de <i>quorum</i> legal. En ese mismo documento consta que se sometió a consideración del Pleno el Dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; de Vivienda; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual fue discutido y aprobado, en lo general, así como los artículos no reservados por ochenta y tres votos a favor, cero en contra y una abstención. Respecto de la discusión en lo particular, el artículo 55 del proyecto de Decreto fue aprobado en los términos del dictamen por cincuenta votos a favor, veintitrés en contra y ninguna abstención. En vista de la votación alcanzada el proyecto de Decreto de la Ley General de Asentamientos Humanos fue turnado a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 de la Constitución Federal.

³¹ La publicación del Dictamen referido puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/66206

³² La incorporación de un asunto no listado previamente en el orden del día, resulta posible en términos de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Senado de la República, cuyo texto se transcribe para mayor claridad:
"Artículo 75.

1. La Mesa puede incluir en el Orden del Día de la sesión proyectos de ley o decreto o comunicaciones de la Cámara de Diputados recibidos con posterioridad a la publicación en la Gaceta y antes del inicio de la sesión. Durante el desarrollo de la misma también puede hacerlo, previa aprobación del Pleno.

2. Durante el desarrollo de la sesión se pueden agregar en el Orden del Día otros asuntos a solicitud de la Junta o de algún grupo parlamentario, si el Pleno lo aprueba por mayoría absoluta de votos de los asistentes. En su caso, previamente al desahogo del asunto de que se trata, los documentos relativos se distribuyen entre los senadores en la misma sesión."

³³ La versión estenográfica de la sesión del Senado de la República puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:

https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/66206

La parte donde se hace referencia a la inclusión del Dictamen aludo en el orden del día, así como la dispensa de su segunda lectura se transcribe a continuación:

"Compañeros Senadores:

Informo a ustedes que recibimos en la Mesa Directiva el dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; de Vivienda; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

El dictamen está publicado en la Gaceta.

En consecuencia, consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza que el asunto se incorpore a la agenda de este día para su trámite.

La Secretaria Senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Consulto a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza se integre a los asuntos de hoy el dictamen referido por la Presidencia.

Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano. (La Asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano. (La Asamblea no asiente)

Le informo, señor Presidente, que sí se autoriza la incorporación.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Gracias.

Consulte a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza omitir su lectura.

La Secretaria Senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Consulto a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza se omita la lectura de este dictamen.

Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano. (La Asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano. (La Asamblea no asiente)

Le informo, señor Presidente, que se encuentra autorizada.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense la segunda lectura del dictamen y que se ponga a su discusión de inmediato.

La Secretaria Senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Por instrucciones de la Presidencia, consulto a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense la segunda lectura del dictamen anterior.

Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano. (La Asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano. (La Asamblea no asiente)

Se dispensa la segunda lectura, señor Presidente.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Se concede el uso de la palabra al Senador Francisco Búrzquez Valenzuela, para presentar el dictamen a nombre de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, en términos de lo dispuesto por el artículo 196 del Reglamento."

Trámite en la Cámara revisora	
Minuta	El treinta de septiembre de dos mil dieciséis, la Cámara de origen remitió el expediente del proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; se reforma y adiciona el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; y se reforma el artículo 3º de la Ley de Planeación, lo cual consta en el oficio CS-LXIII-II-1P-95 (foja 292 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).
Turno a Comisiones	La Minuta en cuestión fue turnada para la elaboración del Dictamen correspondiente, a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial; así como a la Comisión De Presupuesto y Cuenta Pública para opinión (foja 5 reverso del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión). Posteriormente, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara revisora, amplió el turno de la referida minuta, agregando a la Comisión de Desarrollo Metropolitano, también para efectos de opinión.
Dictamen	En sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis, la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial aprobó el dictamen de la minuta por mayoría de dieciséis votos a favor y tres abstenciones, integrando modificaciones a diversos artículos y la eliminación de otros propuestos por la Cámara de origen (foja 40 a 127 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión). En esa misma fecha fue publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el dictamen en comento ³⁴ .
Discusión en Pleno	El mismo doce de octubre de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la sesión del Pleno de la Cámara de diputados. En ella, la Presidenta de la Mesa Directiva solicitó la inclusión en el orden del día del Dictamen de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, lo cual fue aprobado por la mayoría de los diputados presentes en votación económica (foja 01 del del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión). El Dictamen elaborado por la Comisión Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial fue aprobado en lo general por trescientos tres votos a favor, treinta y uno en contra y quince abstenciones. Del mismo modo, los artículos reservados en la sesión fueron aprobados en los términos propuestos en el dictamen por doscientos ochenta votos a favor, treinta y uno en contra y veintiséis abstenciones. (fojas 129 a 144 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión). En vista de la votación alcanzada el proyecto de Decreto de la Ley General de Asentamientos Humanos fue enviado a la Cámara de origen (Senado) para los efectos del artículo 72, apartado E de la Constitución Federal.
Trámite de regreso en la Cámara de origen (Senado)	
Minuta	El doce octubre de dos mil dieciséis fue remitido a la Cámara de Senadores la Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y reforma el artículo 3º de la Ley de Planeación (foja 354 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).
Turno a Comisiones	Mediante oficio de trece de octubre de dos mil dieciséis, la presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República determinó turnar de manera directa dicho proyecto a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda, y de Estudios legislativos, Segunda (fojas 437 a 438 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).

³⁴ El dictamen en cuestión puede consultarse en la dirección electrónica siguiente:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/oct/20161012-III.pdf>

Dictamen	El mismo día trece de octubre de dos mil dieciséis, las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda, y de Estudios legislativos, Segunda, aprobaron el Dictamen relativo a la Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y reforma el artículo 3º de la Ley de Planeación, por cuatro votos de los cinco integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; por cinco de los siete integrantes de la Comisión de Vivienda; y por cuatro de los cinco integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos, Segunda. Dicho dictamen fue publicado en la Gaceta del Senado del día trece de octubre de dos mil dieciséis. (fojas 440 a 587 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).
Discusión en Pleno	En la sesión del Pleno del Senado de la República celebrada el trece de octubre de dos mil dieciséis, el Presidente de la Mesa Directiva puso a consideración de la Asamblea si autorizaban incluir el Dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda, y de Estudios legislativos, Segunda, relativo al Dictamen de la Minuta con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y reforma el artículo 3º de la Ley de Planeación, lo cual fue aprobado en votación económica. Del mismo modo, consta que se dispensó el trámite para omitir su primera y segunda lectura para proceder a su discusión inmediata.³⁵

³⁵ La versión estenográfica de la sesión celebrada el trece de octubre de dos mil dieciséis, puede consultarse en la dirección electrónica siguiente:

https://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2016_10_13/1744

La autorización para incluir el dictamen de la Minuta en cuestión, así como para dispensar la primera y segunda lectura se advierte de la siguiente transcripción de la versión estenográfica de la sesión referida:

"Compañeros Senadores:

Informo a ustedes que recibimos en la Mesa Directiva el dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y de Ordenación Territorial; de Vivienda; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos; Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; y se reforma el artículo 3º de la Ley de Planeación.

Como se les informó al inicio de la sesión, el proyecto en cuestión se turnó de manera directa a las comisiones en esta mañana.

Consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza que el asunto se incorpore a la agenda de este día para su trámite.

La Secretaria Senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Consulto a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza que se integre a los asuntos de hoy el dictamen referido por la Presidencia.

Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar su mano. (La Asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa, también manifestarlo levantando su mano. (La Asamblea no asiente)

Sí se autoriza su incorporación, señor Presidente.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Gracias.

El dictamen está disponible en sus escaños, por lo que solicito a la Secretaría consulte a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza que se omita su lectura.

La Secretaria Senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Consulto a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza se omita la lectura del dictamen.

Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar su mano. (La Asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa, favor de levantar su mano. (La Asamblea no asiente)

Sí se autoriza, señor Presidente.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Gracias.

Consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense su segunda lectura y se ponga a discusión de manera inmediata.

La Secretaria Senadora Itzel Sarahí Ríos de la Mora: Consulto a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza que se dispense la segunda lectura del anterior dictamen.

Quien esté a favor, favor de levantar su mano. (La Asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa, también levantar su mano. (La Asamblea no asiente)

Sí se autoriza la dispensa de la segunda lectura, señor Presidente.

El Presidente Senador Pablo Escudero Morales: Muchas gracias.

El proyecto de referencia se desprende de la minuta que la Cámara de Diputados devuelve con modificaciones.

En términos de la fracción e) del artículo 72 constitucional, en esta devolución el Senado sólo puede discutir los artículos que fueron modificados por la Colegisladora.

Para su conocimiento les informo que las modificaciones son.

Artículos 3, 4, 8, 9, 15, 22, 23, 25, 32, 36, 45, 73, 89 y 102.

Se eliminaron los artículos 34 y 35.

La eliminación de los dos anteriores ocasiona que se recorra en su numeración los artículos del 36 al 121 para quedar como 34 a 119.

Deberemos de votar estos artículos modificados con esta nueva numeración.

Se suprime el artículo 2 del decreto referido a la Ley de Metrología y Normalización.

En consecuencia, se deberá votar el nuevo artículo 2 que contiene las reformas a la Ley de Planeación, y se modifican los transitorios 3, 5, 9, 10, 11 y 15.

Se concede ahora el uso de la palabra a la Senadora María Elena Barrera Tapia, para presentar el dictamen a nombre de las comisiones, en términos de lo dispuesto por el artículo 196 del Reglamento, hasta por 10 minutos.

La Senadora María Elena Barrera Tapia: Muchas gracias, señor Presidente."

	El Dictamen de la referida Minuta fue aprobado finalmente en lo general, por ochenta y un votos a favor; 4 en contra y una abstención. Por lo que se refiere a los artículos reservados, estos fueron aprobados en los términos propuestos en el Dictamen por una votación de sesenta y ocho votos a favor; veintitrés votos en contra y una abstención. Por lo anterior, se determinó que el Decreto así aprobado, fuera remitido al Titular del Ejecutivo Federal para los efectos del artículo 72 de la Constitución General.
Promulgación y publicación del Decreto	
Sin que el Titular del Poder Ejecutivo Federal formulara alguna observación al Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, éste fue publicado en el Diario Oficial de la federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.	

Tomando en cuenta la forma en que se desarrolló el proceso legislativo de la Ley General de Asentamientos Humanos, a continuación, se dará respuesta a los cuestionamientos que hizo valer el actor.

Con relación a que los dictámenes de la Ley impugnada no fueron publicados con la debida anticipación en las gacetas parlamentarias de ambas Cámaras, en ello le asiste la razón al municipio promovente, sin embargo, **tal irregularidad carece de potencial invalidante** pues no se observa que dicha circunstancia haya afectado el carácter democrático del debate parlamentario que culminó con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, sostuvo lo siguiente:

"[...] la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por lo tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte, tanto de las mayorías como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo -y a la necesidad de imponer su respeto, incluso, a los legisladores mismos, cuando actúan como órgano de reforma constitucional-

En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por lo tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.”

Tomando en consideración lo anterior se observa que, en el caso del procedimiento legislativo seguido para la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, se cumplieron con los tres estándares mencionados en el precedente citado.

En términos de lo dispuesto en los artículos 192 y 193, numeral 1 del Reglamento del Senado de la República³⁶, los dictámenes que se elaboren en tal Cámara deben publicarse en su Gaceta al menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno donde serán puestos a debate y votación.

Del mismo modo, de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara de Diputados³⁷, los dictámenes deben publicarse en la Gaceta de dicho órgano legislativo a más tardar a las veintidós horas del día previo a la sesión del Pleno en la que se presenten.

³⁶ Artículo 192

1. Una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al Presidente para su inscripción en el Orden del Día, publicación en la Gaceta y posterior debate y votación en el Pleno.

Artículo 193

1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación. (...)

³⁷ Artículo 97. 1. Las iniciativas, minutas e iniciativas con vencimiento de plazo a discusión, dictámenes, votos particulares, actas, proposiciones o acuerdos deberán publicarse en la Gaceta a más tardar, a las 22:00 horas del día anterior a la Sesión en la que se presenten.

Ahora bien, por lo que corresponde al primer Dictamen presentado por las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de Estudios Legislativos Segunda, del Senado de la República, relativo al proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, se aprecia que éste fue publicado en la correspondiente Gaceta parlamentaria el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, es decir, el mismo día en que fue sometido a consideración del Pleno de la mencionada Cámara.

Por su parte, el Dictamen correspondiente a la Minuta relativa al Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos a cargo de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Cámara de Diputados, fue publicado en la Gaceta de dicho órgano legislativo el doce de octubre de dos mil dieciséis, esto es, el mismo día en que se celebró la sesión del Pleno en que se discutió dicho asunto.

Finalmente, el Dictamen correspondiente a la Minuta que fue turnada a las Comisiones de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial, de Vivienda y de Estudios Legislativos Segunda, del Senado de la República, fue publicado en la Gaceta de dicha Cámara el trece de octubre de dos mil dieciséis, o sea, el mismo día en que fue sometido a discusión y votación ante el Pleno del Senado de la República.

Considerando tales hechos, resulta cierto que los Dictámenes relativos al Decreto por el cual se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, tanto los que fueron elaborados en la Cámara de origen, como aquél de la Cámara revisora, fueron publicados sin la anticipación ordenada en sus respectivos Reglamentos, pues éstos se difundieron en las Gacetas correspondientes el mismo día en que fueron sometidos a consideración del Pleno, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Del mismo modo se observa que para la incorporación del orden del día de dichos dictámenes, se dejaron de observar las disposiciones reglamentarias de ambas Cámaras que regulan tal actuación parlamentaria.

Así, por lo que respecta al Reglamento del Senado de la República, en su artículo 73³⁸ se dice que la solicitud para incluir un asunto en el orden del día debe realizarse a más tardar a las dieciocho horas del día previo a la sesión, lo cual no fue atendido pues como se expuso, la incorporación de los Dictámenes relativos a la Ley General de Asentamientos Humanos elaborados en el Senado de la República fue solicitada y aprobada el mismo día de la sesión donde se analizaron tales documentos.

Por su parte, en el artículo 64 del Reglamento de la Cámara de Diputados³⁹, se dice que la inclusión de un asunto no listado en el orden del día debe realizarse por conducto de la Junta de Coordinación Política. En este caso, tal disposición no fue observada pues la petición de inclusión del Dictamen concerniente a la Ley General de Asentamientos Humanos que fue discutido en el Pleno de la Cámara de Diputados en su sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis fue realizada por la Presidenta de la Mesa Directiva de dicha Cámara y aprobada por la mayoría del Pleno del órgano legislativo.

Sin embargo, de las versiones estenográficas de las sesiones del Pleno de la Cámara de Senadores celebradas los días veintinueve de septiembre y trece de octubre de dos mil dieciséis; así como la del Pleno de la Cámara de Diputados de doce de octubre de dos mil dieciséis, se puede observar que tales irregularidades **no impidieron a los legisladores federales de ambas Cámaras intervenir en el correspondiente debate parlamentario con conocimiento sobre la cuestión sobre la que habrían de pronunciarse, ni se observa que ello haya traído la exclusión de alguna de las fuerzas políticas en la discusión de dicho asunto.**

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno, que en la sesión del Pleno de la Cámara de Diputados celebrada el doce de octubre de dos mil dieciséis, el diputado Juan Romero Tenorio, sometió a consideración de dicho órgano colegiado una moción suspensiva para que el dictamen relativo a la Minuta enviada por la Cámara de origen fuera devuelto a Comisiones; sin embargo, es de resaltar que dicha moción tenía por objeto que la Comisión encargada del dictamen, atendiera diversas cuestiones que, a juicio de su promovente, constituían omisiones y contradicciones en el cuerpo del proyecto de la Ley General de Asentamientos Humanos, es decir, **versaba sobre aspectos de fondo relacionados con el contenido del citado**

³⁸ Artículo 73

1. La solicitud para incluir un asunto en el Orden del Día se remite al Presidente, con la indicación del grupo parlamentario, senador o senadores que lo promueven, observando los siguientes requisitos:

I. Se presenta por escrito a más tardar a las 18:00 horas del día anterior a la sesión, y

II. Se acompaña con el correspondiente archivo electrónico y una versión impresa firmada por el autor o autores.

2. El Presidente, a más tardar a las 21:00 horas del día previo a la sesión, envía el Orden del Día a los demás integrantes de la Mesa y a los coordinadores de los grupos parlamentarios.

³⁹ Artículo 64. 1. La Junta podrá proponer la inclusión de un punto en el Orden del día que no se encuentre originalmente publicado en la Gaceta. Para ello, deberá hacer la solicitud al Presidente quien ordenará que el asunto se distribuya a los diputados y diputadas en forma electrónica y a solicitud, en forma impresa, antes de que lo ponga a consideración del Pleno.

ordenamiento, por lo que resulta claro que la petición de devolución a la Comisión dictaminadora no se sustentó en un supuesto desconocimiento del dictamen que fue sometido al Pleno de la Cámara de Diputados.⁴⁰ Dicha moción suspensiva fue desechada por la mayoría de los diputados presentes en la citada sesión.⁴¹

Por lo tanto, visto en su integridad el proceso legislativo seguido para la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, no se advierte que la forma en la que fueron publicados e incorporados en el Orden del Día los Dictámenes relativos al Decreto relativo a dicho ordenamiento, haya afectado los principios de la democracia deliberativa y representativa, pues de las constancias que obran en el expediente se desprende que para su aprobación fueron respetadas las reglas de *quorum*, debate y votación previstos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los Reglamentos de las respectivas Cámaras del Congreso de la Unión, lo que se aprecia en la participación de todas las fuerzas políticas en la aprobación del Decreto en cuestión respecto del cual pudieron posicionarse libremente, e incluso, presentar las reservas que estimaron conducentes.

Por otra parte, en lo que respecta a lo manifestado por el actor en cuanto a que la iniciativa, así como las correspondientes Minutas, debieron ser turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales de ambas Cámaras del Congreso General, resulta infundado.

Lo anterior es así, pues de acuerdo con los artículos 39 y 86 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones ordinarias, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, tienen a su cargo, entre otras funciones, tareas de dictamen legislativo cuya competencia está determinada por la materia propia de su denominación.

La iniciativa de ley que dio origen al ordenamiento impugnado fue presentada por diversos senadores con el fin de expedir la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. De la lectura de la iniciativa en cuestión, se desprende que su objeto consistía en fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general para ordenar el territorio y los asentamientos humanos, así como 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.

En vista del objeto del ordenamiento materia de la iniciativa en cuestión, la Cámara de Senadores determinó turnar a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial y de Estudios Legislativos dicha propuesta para su estudio y dictamen correspondiente, extendiendo posteriormente el turno a la Comisión de Vivienda.

Es por ello por lo que, atendiendo al objeto de regulación de la iniciativa en cuestión, **no resultaba procedente que interviniera en su Dictamen la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República**, considerando que el ordenamiento propuesto no suponía la reforma o modificación a alguna disposición prevista en la Constitución Federal.

Al aprobarse en la Cámara de origen (Senado), el proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; se reforma y adiciona el artículo 40 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y se reforma el artículo 3o. de la Ley de Planeación, y enviarse a la Cámara revisora para los efectos del artículo 72 de la Constitución Federal, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados determinó enviar la Minuta respectiva a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial para que emitiera el dictamen correspondiente; así como a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Desarrollo Metropolitano para opinión.

Lo anterior resulta adecuado, considerando la materia de los ordenamientos que abarcaba la Minuta aprobada por la Cámara de origen, así como lo dispuesto en el artículo 39, numeral 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.⁴²

⁴⁰ El diputado promovente de la moción suspensiva señaló lo siguiente:

"Solicito la devolución del dictamen porque es un tema trascendental, se va a violar la propiedad ejidal, la propiedad comunal. Se violentan derechos fundamentales de las comunidades indígenas al no ser contempladas para la consulta respecto al futuro de sus terrenos, de sus suelos tradicionales. Se afecta el proceso de consulta para toda la ciudadanía, trae un esquema de coordinación que delega funciones sustantivas a los estados y no se establecen parámetros o lineamientos para una regulación objetiva del crecimiento urbano, no se establecen reglas claras para la construcción de reservas urbanas".

⁴¹ Lo anterior puede consultarse en las fojas 129 vuelta a 134 vuelta del cuaderno de pruebas formado con las documentales aportadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

⁴² ARTICULO 39. (...)

3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por los artículos 26, apartado A, párrafo cuarto y 93, párrafo primero de la Constitución, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Al haber sido modificados por la Cámara revisora (Diputados) algunos de los artículos de la Minuta enviada por la colegisladora, esta fue devuelta a la Cámara de origen (Senado), la cual, en términos de lo previsto en el artículo 221, numeral 3 del Reglamento del Senado de la República⁴³, determinó enviar la Minuta respectiva a las mismas comisiones que conocieron de la iniciativa en su origen para que elaboraran el dictamen correspondiente.

En vista de que ninguno de los ordenamientos que fueron objeto de reforma incidían en la modificación de algún precepto de la Constitución Federal, no le asiste la razón al Municipio actor en cuanto a que, en el análisis de la iniciativa, así como de las Minutas que dieron lugar a la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos debía tener participación la Comisión de Puntos Constitucionales.

Finalmente, **con relación a la supuesta omisión del Ejecutivo Federal de formular al Congreso General las observaciones** a que se refiere el artículo 72, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también resulta **infundado** pues en términos de lo dispuesto en dicho precepto el derecho de veto ahí previsto consiste en una facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, **por lo que su ejercicio es potestativo**, de ahí que no es posible que dicho servidor público pueda incurrir en omisión si, por la razón que fuera, decide no hacer observación alguna a los proyectos aprobados por el Congreso de la Unión.

OCTAVO. El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la Ley General impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política. En sus **conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G, y H, y tercero**, el Municipio actor aduce que la Ley General impugnada afecta su competencia constitucional, pues sus disposiciones, **en su conjunto**, imponen a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano, el cual produce un efecto pernicioso de concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de los Poderes Federales, mermando el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, ocasionando con ello, su dependencia y subordinación.

En ese sentido, destaca que los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVII, XXXVI; XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 6, último párrafo; 7; 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10; 11; 22; 23; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafo primero y segundo, fracciones II, III, IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46; 52, fracciones I y VII; 53, fracción IV y VI; 59, párrafos Primero, Segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII y párrafo Tercero, fracciones I, II incisos a), b) y c); 60, fracción VI; 71, fracción III; 76, párrafo primero; 93, fracción I; así como los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto y séptimo, todos de la Ley General impugnada, imponen un modelo único de desarrollo urbano, a través del cual se obliga a los Estados y Municipio a promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Precisa que los artículos a que alude, no se limitan a fijar normas básicas para el ordenamiento del uso del suelo y de los asentamientos humanos, ni establecer la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno, sino que regulan en forma amplia, detallada y sistemática la manera en que los Estados y Municipio deben ejercer sus facultades, ello sin considerar sus necesidades particulares, así como sus características políticas, sociales económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas. Lo anterior, en vista del actor, produce un estado de vulnerabilidad política y jurídica de las entidades federativas y municipios en cuanto al libre y responsable desarrollo de sus facultades en la materia.

Además, se duele de la abrogación del artículo 3 de la anterior Ley General de Asentamientos Humanos, pues, a su parecer, el Congreso de la Unión se extralimitó en el ejercicio de su facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, al ejercer tal prerrogativa sin satisfacer los principios de certeza y seguridad jurídica, lo que llevó a una restricción y anulación de las competencias locales y municipales en materia de ordenamiento territorial de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

A su parecer, lo anterior impide, por un lado, que los Congresos estatales expidan normas que salvaguarden la adecuada mezcla de usos de suelo; y por otro, que los Municipios establezcan en la zonificación de sus territorios los usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos; las disposiciones aplicables a usos condicionados, la compatibilidad entre usos y destinos permitidos, así como las densidades de población y construcción, entre otras cuestiones, lo que genera un vacío normativo que impide a esos órdenes de gobierno cumplir los principios y objetivos previstos en los artículos 25, 26, apartado A, y 27 párrafo tercero de la Constitución Federal.

⁴³ Artículo 221. (...)

3. Si un proyecto sólo se desecha en parte por la Cámara de Diputados, el nuevo dictamen en el Senado es formulado por las mismas comisiones y se refiere exclusivamente a las observaciones o modificaciones realizadas. (...)

Bajo esa línea de pensamiento, el actor considera que la Ley General impugnada transgrede el artículo 23, punto 1, inciso a) de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Lo anterior, pues al comparar el enfoque y las premisas de las que partía la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, con las premisas y el enfoque de la Ley General impugnada, es posible advertir que se viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, porque además de que la autonomía de los ámbitos locales y municipales no se ve fortalecida, la participación ciudadana en esta materia se verá reducida en la práctica.

Los artículos que refiere la parte actora establecen lo siguiente:

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto:

I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente;

II. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional;

III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales para la planeación de la Fundación, Crecimiento, Mejoramiento, consolidación y Conservación de los Centros de Población y Asentamientos Humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos;

IV. Definir los principios para determinar las Provisiones, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población, y

V. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en particular para las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad, en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia.”

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...)

VII. Consejo Nacional: El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

XII. Densificación: Acción Urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes y la población flotante por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los espacios públicos y sus infraestructuras; (...)

XIV. Desarrollo Metropolitano: proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones;

XIX. Espacio Edificable: suelo apto para el uso y aprovechamiento de sus propietarios o poseedores en los términos de la legislación correspondiente; (...)

XXXII. Secretaría: la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;

XXXVI. Usos del suelo: los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un Centro de Población o Asentamiento Humano; (...)

XXXVII. Zona Metropolitana: Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional;

XXXVIII. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las Reservas, Usos de suelo y Destinos, así como la delimitación de las áreas de Crecimiento, Conservación, consolidación y Mejoramiento; (...)

XXXIX. Zonificación Primaria: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; comprendiendo las Áreas Urbanizadas y Áreas Urbanizables, incluyendo las reservas de crecimiento, las áreas no urbanizables y las áreas naturales protegidas, así como la red de vialidades primarias, y

XL. Zonificación Secundaria: la determinación de los Usos de suelo en un Espacio Edificable y no edificable, así como la definición de los Destinos específicos.”

“Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:

I. Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia;

II. Equidad e inclusión. Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos. Promover el respeto de los derechos de los grupos vulnerables, la perspectiva de género y que todos los habitantes puedan decidir entre una oferta diversa de suelo, viviendas, servicios, equipamientos, infraestructura y actividades económicas de acuerdo a sus preferencias, necesidades y capacidades;

III. Derecho a la propiedad urbana. Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el estado y con la sociedad, respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley. El interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio;

IV. Coherencia y racionalidad. Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales; así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos;

V. Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás legislación aplicable en la materia;

VI. Productividad y eficiencia. Fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del Crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad y Movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad. Maximizar la capacidad de la ciudad para atraer y retener talentos e inversiones, minimizando costos y facilitar la actividad económica; (...)

X. Accesibilidad universal y movilidad. Promover una adecuada accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de Usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva Movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado.”

“Artículo 5. Toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana deberá observar los principios señalados en el artículo anterior, sin importar el orden de gobierno de donde emana.”

“Artículo 6. (...)

En términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”

“Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen.”

“Artículo 8. Corresponden a la federación, a través de la Secretaría las atribuciones siguientes:

I. Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal;

II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los municipios;

VI. Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para Desarrollo Urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

VII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de Provisiones y Reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los Centros de Población, lo anterior con la colaboración entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, con la coordinación entre éstas y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y con la participación y concertación con los diversos grupos sociales;

X. Formular y ejecutar el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;

XXIV. Crear y administrar el sistema de información territorial y urbano de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XXVII. Aprobar con el consejo nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, la estrategia nacional de ordenamiento territorial, así como sus modificaciones;”

“Artículo 9. (...)

IV. La homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualización con una visión de largo plazo, y

V. La prevención y atención de contingencias en los Centros de Población para el fortalecimiento de la Resiliencia.

Mismas que deberán ser observadas por los tres órdenes de gobierno.”

“Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

I. Legislar en materia de asentamientos humanos, Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta Ley;

II. Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta Ley;

III. Promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, el Desarrollo Urbano y la vivienda;

IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

V. Formular, aprobar y administrar su programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los municipios y la sociedad;

VI. Promover y decretar la Fundación de nuevos Centros de Población, a partir de las propuestas que hagan la Secretaría o los municipios;

VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;

VIII. Inscribir en el Registro Público de la Propiedad, a petición de parte, los planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios, cuando éstos tengan congruencia y estén ajustados con la planeación estatal y federal;

IX. Establecer las normas conforme a las cuales se efectuará la evaluación del impacto urbano y territorial de las obras o proyectos que generen efectos significativos en el territorio; las cuales deberán estar incluidas en los planes de Desarrollo Urbano;

X. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de Reservas territoriales, la dotación de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos, la salvaguarda de la población que se ubique en los polígonos de protección y amortiguamiento determinados por los planes de Desarrollo Urbano; así como en la protección del Patrimonio Natural y Cultural, y de las zonas de valor ambiental del equilibrio ecológico de los Centros de Población;

XI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los programas de Desarrollo Urbano, de conurbaciones y zonas metropolitanas incluyendo el enfoque de género y el marco de los derechos humanos;

XII. Emitir y, en su caso, modificar la legislación local en materia de Desarrollo Urbano que permita contribuir al financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, así como para la recuperación de las inversiones públicas y del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano;

XIII. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos previstos en esta Ley y en las leyes de las entidades federativas que, en su caso, corresponda;

XIV. Establecer y participar en las instancias de coordinación metropolitana en los términos de esta Ley;

XV. Coordinar sus acciones con la Federación, con otras entidades federativas sus municipios o Demarcaciones Territoriales, según corresponda, para el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano; así como para la ejecución de acciones, obras e inversiones en materia de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos, incluyendo las relativas a la Movilidad y a la accesibilidad universal;

XVI. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, atendiendo a los principios de esta Ley y a lo establecido en las leyes en la materia;

XVII. Apoyar a los municipios que lo soliciten, en la administración de los servicios públicos municipales, en los términos de las leyes aplicables;

XVIII. Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales relativas, al impacto urbano o regional de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más municipios de la entidad de que se trate;

XIX. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del Desarrollo Urbano, o convenir con ellas la transferencia de facultades estatales en materia urbana, en términos de los convenios que para ese efecto se celebren;

XX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme a lo que prevea la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones a tales disposiciones;

XXI. Aplicar y promover las políticas y criterios técnicos de las legislaciones fiscales, que permitan contribuir al financiamiento del ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano, Desarrollo Regional y Desarrollo Metropolitano en condiciones de equidad, así como la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el Crecimiento urbano;

XXII. Formular y aplicar las políticas, así como realizar las acciones en materia de estructuración urbana, gestión del suelo, Conservación del Patrimonio Natural y Cultural y accesibilidad universal, incluyendo la Movilidad;

XXIII. Evaluar y dar seguimiento, en los términos de las leyes locales aplicables al impacto territorial de obras y proyectos que generen efectos en el territorio de uno o más municipios de la entidad de que se trate;

XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable;

XXV. Establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad y sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia;

XXVI. Atender las consultas que realicen los municipios sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, y

XXVII. Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

“Artículo 11. Corresponde a los municipios:

I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

II. Regular, controlar y vigilar las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio;

III. Formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;

IV. Promover y ejecutar acciones, inversiones y servicios públicos para la Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, considerando la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y el pleno ejercicio de derechos humanos;

V. Proponer a las autoridades competentes de las entidades federativas la Fundación y, en su caso, la desaparición de Centros de Población;

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

VII. Celebrar convenios de asociación con otros municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes;

VIII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios, Demarcaciones Territoriales 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;

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

X. Coordinar sus acciones y, en su caso, celebrar convenios para 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;

XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de Desarrollo Urbano y sus correspondientes Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios;

XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la gaceta o periódico oficial de la entidad;

XIV. Solicitar la incorporación de los planes y programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la Secretaría;

XV. 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 del Suelo y Destinos de áreas y predios;

XVI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de Desarrollo Urbano y de zonas metropolitanas y conurbaciones, en el marco de los derechos humanos;

XVII. Participar en la creación y administración del suelo y Reservas territoriales para el Desarrollo Urbano, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así como generar los instrumentos que permitan la disponibilidad de tierra para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad;

XVIII. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal;

XIX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de Desarrollo Urbano y Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales planes o programas de Desarrollo Urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente;

XX. Formular y ejecutar acciones específicas de promoción y protección a los espacios públicos;

XXI. Informar y difundir anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los planes o programas de Desarrollo Urbano;

XXII. Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta Ley;

XXIII. Promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el Desarrollo Urbano y la vivienda;

XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la Resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, y

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

“Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación 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 de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

La planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los Centros de Población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.”

“Artículo 23. La planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, se llevarán a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:

I. La estrategia nacional de ordenamiento territorial;

II. Los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;

III. Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;

IV. Los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, y

V. Los planes o programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de Desarrollo Urbano, tales como los de Centros de Población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta Ley y, en su caso, por la legislación estatal de Desarrollo Urbano y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables. Son de carácter obligatorio, y deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.

La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local.

Los instrumentos de planeación referidos, deberán guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, y contando con los dictámenes de validación y congruencia que para ese fin serán solicitados y emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento.”

“Artículo 26. El programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, se sujetará a las previsiones del plan nacional de desarrollo y a la estrategia nacional de ordenamiento territorial y contendrá:

I. El diagnóstico de la situación del Ordenamiento Territorial y los Asentamientos Humanos en el país, que incluya, entre otros elementos, el patrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;

II. Las políticas, objetivos, prioridades y lineamientos estratégicos para el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano del país;

III. La estructura de sistemas urbanos rurales en el país y la caracterización de los Centros de Población que conforman el Sistema Nacional Territorial;

IV. Las políticas y estrategias para el ordenamiento territorial de los Sistemas Urbano Rurales, Asentamientos Humanos y al Desarrollo Urbano de los Centros de Población;

V. Las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los Asentamientos Humanos y sus condiciones ambientales;

VI. Las necesidades que en materia de Desarrollo Urbano planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;

VII. Las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la Fundación y Crecimiento de los Centros de Población y para fomentar la Gestión Integral del Riesgo y la Resiliencia urbana en el marco de derechos humanos;

VIII. Las políticas generales para el ordenamiento territorial, de las zonas metropolitanas y conurbaciones, de los Asentamientos Humanos y Centros de Población;

IX. Los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el Desarrollo Urbano del país;

X. Las metas generales en cuanto a la calidad de vida en los Centros de Población urbanos y rurales del país, así como en las comunidades indígenas;

XI. Los requerimientos globales de Reservas territoriales para el Desarrollo Urbano, así como los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

XII. La indicación de los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano para la ejecución y cumplimiento del programa;

XIII. Los criterios, mecanismos, objetivos e indicadores en materia de Resiliencia que deberán observar los tres órdenes de gobierno en la elaboración de sus programas o planes en las materias de esta Ley, y

XIV. Esquemas y mecanismos que fomenten la equidad, inclusión y accesibilidad universal en el Desarrollo Urbano, el ordenamiento territorial y los Asentamientos Humanos.”

“Artículo 28. Los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal en la materia, y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia. (...)”

“Artículo 29. Las entidades federativas, al formular sus programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano correspondientes, deberán considerar los elementos siguientes:

I. Los lineamientos generales de articulación y congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

II. El análisis y congruencia territorial con el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, los programas de ordenamiento ecológico, de prevención de riesgos y de otros programas sectoriales que incidan en su ámbito territorial estatal, y

III. El marco general de leyes, reglamentos y normas y los planes territoriales de ámbitos territoriales más amplios o que se inscriben en el plan o programa en formulación. (...)”

“Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes: (...)

II. Un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

Dicho Consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;

III. Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente. La comisión de ordenamiento metropolitano y el consejo consultivo de Desarrollo Metropolitano que sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta Ley y la legislación estatal aplicable;

IV. Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes, y

V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.”

“Artículo 37. Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:

I. Congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial; (...)

III. Estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la Zona Metropolitana o Conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio;

IV. La delimitación de los Centros de Población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, que considere estimaciones técnicas del crecimiento;

V. Las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva;

VI. Las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, Mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano; (...)

Adicionalmente, los municipios y, en su caso, las Demarcaciones Territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta Ley.”

“Artículo 46. Los planes o programas de Desarrollo Urbano deberán considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de Resiliencia previstos en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los Usos del suelo, Destinos y Reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la Secretaría o las entidades federativas y los municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil.”

“Artículo 52. La legislación estatal en la materia señalará los requisitos y alcances de las acciones de Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, y establecerá las disposiciones para:

I. La asignación de Usos del suelo y Destinos compatibles, promoviendo la mezcla de Usos del suelo mixtos, procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial; (...)

VII. La compatibilidad de los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, en cualquier uso de suelo, para zonas urbanizables y no urbanizables; (...)”

“Artículo 53. Para la ejecución de acciones de Mejoramiento y Conservación de los Centros de Población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, la legislación estatal en la materia establecerá las disposiciones para: (...)

IV. La previsión que debe existir de áreas verdes, espacios públicos seguros y de calidad, y Espacio Edificable;

VI. El reordenamiento, renovación o Densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales; (...)"

"Artículo 59. Corresponderá a los municipios formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población ubicados en su territorio.

La Zonificación Primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los programas municipales de Desarrollo Urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán:

I. Las áreas que integran y delimitan los Centros de Población, previendo las secuencias y condicionantes del Crecimiento de la ciudad;

II. Las áreas de valor ambiental y de alto riesgo no urbanizables, localizadas en los Centros de Población;

III. La red de vialidades primarias que estructure la conectividad, la Movilidad y la accesibilidad universal, así como a los espacios públicos y equipamientos de mayor jerarquía;

IV. Las zonas de Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población;

V. La identificación y las medidas necesarias para la custodia, rescate y ampliación del Espacio Público, así como para la protección de los derechos de vía;

VI. Las Reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva en los Centros de Población;

VII. Las normas y disposiciones técnicas aplicables para el diseño o adecuación de Destinos específicos tales como para vialidades, parques, plazas, áreas verdes o equipamientos que garanticen las condiciones materiales de la vida comunitaria y la Movilidad;(...)

La Zonificación Secundaria se establecerá en los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

I. En las Zonas de Conservación se regulará la mezcla de Usos del suelo y sus actividades, y

II. En las zonas que no se determinen de Conservación:

a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los Usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad;

b) Se deberá permitir la Densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad.

Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de Usos del suelo, y

c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad."

"Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta Ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos.(...)

VI. Deberá definir los medios e instancias de impugnación administrativa y judicial que, en su caso, procedan;

“Artículo 71. Las políticas y programas de Movilidad deberán: (...)”

III. Promover los Usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento; (...)”

“Artículo 76. Las leyes locales establecerán las disposiciones tendientes a que los planes y programas de Desarrollo Urbano que implementen acciones de Densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a Densificación. (...)”

“Artículo 93. Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en al menos las materias siguientes:

I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta Ley; (...)”

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

“PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Se abroga la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 y se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

TERCERO. En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de este instrumento.

En el caso de la Ciudad de México, la Legislatura de la Ciudad de México, las autoridades del gobierno central y de las Demarcaciones Territoriales correspondientes, deberán efectuar las adecuaciones legislativas y reglamentarias de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las disposiciones de la Constitución de la Ciudad de México una vez que entren en vigor.

(...)

QUINTO.- En un plazo de dos años contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, se formularán, o adecuarán los planes y programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población mayores a cien mil habitantes, así como los planes nacional, estatales y metropolitanos, incluyendo todos los nuevos instrumentos de gestión a los que alude esta Ley, incluidos de manera primordial los instrumentos de participación democrática y ciudadana contenidos en el Título Décimo Primero de la Ley que se expide.

Los registros públicos de la propiedad, los catastros y el Registro Agrario Nacional estarán a lo señalado en los artículos 60, 111 y 112 del presente Decreto, una vez que sean adecuados los planes y programas mencionados en el párrafo anterior.”

“SEXTO. En un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el titular de la Secretaría, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano deberá convocar a la sesión de instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.”

Los gobiernos locales y municipales, convocarán en el mismo plazo a las sesiones de instalación de los Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.

“SÉPTIMO. En un plazo no mayor de seis meses a partir de la entrada en vigor de este Decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, emitirá los lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional.”

Ahora bien, en atención a lo expuesto por el Municipio actor, se observa que **su alegato principal va dirigido a cuestionar, en su conjunto, el sistema previsto en la Ley General impugnada** en la medida en que, a su parecer, centraliza las decisiones en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos en los poderes federales, al regular en forma amplia y detallada la manera en que los órdenes de gobierno locales y

municipales deberán ejercer sus facultades de planeación sin considerar sus necesidades particulares, así como sus características políticas, sociales económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas al imponer un modelo único de desarrollo urbano que obliga a esos ámbitos de gobierno a flexibilizar y promover usos de suelo mixtos, prohibir su separación, densificar las construcciones, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

De esta forma lo que el actor cuestiona es la manera en la que el Congreso Federal ejerció sus facultades en materia de asentamientos humanos por estimar que se excedió en su competencia regulatoria al mermar el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, ocasionando con ello, su dependencia y subordinación.

Son **parcialmente fundados** los argumentos que hace valer el actor.

Este Tribunal Constitucional ha desarrollado una doctrina jurisprudencial en torno a la materia de asentamientos humanos, atendiendo, por una parte, a lo resuelto por este Pleno en las **controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009**⁴⁴; y por otra, lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la **controversia constitucional 62/2011**⁴⁵, precedentes de los que se desprende lo siguiente:

Se ha reconocido que la regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Federal donde se dispone que la Nación tendrá, en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, por lo que se deben dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Dados los múltiples aspectos que intervienen en la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, **se ha hecho necesario que en la planeación para el crecimiento de los centros de población intervengan los diversos órdenes de gobierno** para que, de forma coordinada y congruente se regulen los aspectos relacionados con el control y desarrollo de los conjuntos demográficos asentados en una determinada área física; así como con la fundación, conservación, mejora y desenvolvimiento de las áreas urbanas que surgen como consecuencia de ellos.

Tal situación fue considerada por el Poder Revisor de la Constitución para agregar un apartado C a la fracción XXIX del artículo 73, de la Constitución General, a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, y con ello, **establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En efecto, de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la citada reforma constitucional, así como del Dictamen relativo de la Cámara de Diputados, se desprende lo siguiente:

Exposición de motivos:

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

En los sistemas de Gobierno Federal, lo que ha determinado el conferirle a la Federación una competencia, es la trascendencia nacional de una materia cuya atención rebasa el ámbito de una Entidad Federativa en lo particular; ese ha sido el sentido del sistema mexicano consagrado en diversas normas del texto constitucional y especialmente

⁴⁴ 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 votos.

⁴⁵ Promovida por el municipio de Xaltocan, del Estado de Tlaxcala, en su sesión celebrada el once de abril de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas y Presidente Sergio A. Valls Hernández (ponente). Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

destacado por el artículo 117 de la Constitución en vigor. En este mismo sentido los problemas que pertenecen a dos o más Entidades Federativas en materias de nivel nacional deben atenderse con la participación del Gobierno Federal, criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los tribunales federales para dirimir las controversias que se susciten entre dos Entidades Federativas.

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

En los términos de la vigente distribución de competencias del sistema federal mexicano, la Federación ejerce facultades decisivas en el desarrollo urbano, como las correspondientes a la tenencia de la tierra, agua, bosques, contaminación ambiental, vías generales de comunicación, energía eléctrica, y en otras materias, así como lo relativo a la promoción económica, las inversiones públicas de la Federación, tienen impacto determinante en dicho proceso, condicionan las posibilidades del crecimiento agrícola e industrial, y dan origen a la creación de fuentes de trabajo, las que constituyen el elemento de atracción básica en la elección que los grupos humanos toman para asentarse.

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

(...)

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

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

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

Dictamen de la Cámara de Diputados:

“La adición de la fracción XXIX - C al artículo 73 constitucional, facultará al Congreso de la Unión para legislar en materia de asentamientos humanos. Esta disposición fundamentará la expedición de una Ley Federal que defina bases generales para regular y coordinar la incidencia de los tres niveles gubernamentales en el ordenamiento de los centros de población.

Con esta estructura normativa, Gobierno Federal, Entidades Federativas y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán al cumplimiento de los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Se evitarán interferencias competenciales en materia urbana propiciadas por el actual régimen; se favorecerá el crecimiento controlado de las áreas, citadinas, una más adecuada distribución poblacional y un mejor aprovechamiento de nuestros recursos.

Avance significativo en materia de coordinación constituye la adición al artículo 115 constitucional con las fracciones IV y V. La primera estatuye la facultad de los Estados y Municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, a efecto de cumplir, en el ámbito de sus respectivas competencias, con la filosofía de esta reforma y con la Ley Federal de la materia.

La nueva fracción V del citado precepto, permitirá afrontar eficazmente el problema de las megalópolis. La continuidad geográfica formada por varios centros urbanos, comprendidos en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas, podrá enfocarse por los niveles competenciales federal, estatal y municipal. El desarrollo de estas áreas se plantará y regulará en acción conjunta y coordinada”.

Con motivo de la reforma constitucional en comento, el veintiséis de mayo de mil novecientos setenta y seis, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones tenían por objeto **establecer la concurrencia de los tres órdenes de Gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país**; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Cabe mencionar que la referida Ley General fue modificada en los años de mil novecientos ochenta y uno, y mil novecientos ochenta y cuatro, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal.

No fue sino hasta el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres cuando se abrogó la citada Ley General de Asentamientos Humanos, con motivo de la expedición de una diversa, la cual, a su vez, fue abrogada por la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, **conforme a las facultades del Congreso de la Unión reconocidas en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.**

Se ha establecido **que la facultad concurrente de los diferentes órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional**, tal y como se encuentra previsto en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, así como en el artículo 3o. de la Ley de Planeación, cuyos textos disponen lo siguiente:

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

“Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación 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 de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

La Planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los Centros de Población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.”

Ley de Planeación

“Artículo 3º. Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.”

Se debe destacar que las facultades de planeación de los distintos órdenes de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que **tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones**, de tal manera que **entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.**

Derivado de ello, este Tribunal Constitucional ha establecido que, por tanto, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano 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.

Ahora, desde el punto de vista del orden de gobierno municipal, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción que, en particular, hay que subrayarlo, **no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del ente municipal, ni a servicios públicos que tiene encomendados**, pues todo ello se encuentra previsto en las diversas fracciones II y III de dicho precepto constitucional, respectivamente.

En efecto, el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, a la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que **éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas**. Dicho precepto constitucional dispone:

“Art. 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.***

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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.”

Si bien esta fracción se reformó en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, su contenido solamente se alteró de manera parcial, al agregarse como facultades la formulación de planes de desarrollo regional (actual inciso c)); control y vigilancia de la utilización de suelo (actual inciso d)); formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros (actual inciso h)); y, celebración de convenios para administración y custodia de zonas federales (actual inciso i)). Por lo que la facultad concurrente municipal relativa a los asentamientos humanos ya se encontraba como tal desde mil novecientos ochenta y tres, siendo que la reforma de mil novecientos noventa y nueve simplemente tuvo como finalidad aclarar la redacción creando incisos, tal como se advierte del dictamen de la cámara de origen sobre las nueve iniciativas que se presentaron para la reforma al artículo 115 por parte de diversos grupos parlamentarios⁴⁶.

Fue entonces, en la reforma de dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, cuando se estableció de manera expresa la facultad municipal relacionada con la zonificación y planes de desarrollo urbano, pero sin la intención del constituyente de que esta facultad fuera más allá de una intervención por parte del municipio en las facultades estatales y federales en la materia, originarias desde la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, como lo hemos referido anteriormente; tan es así, que el municipio en estos momentos históricos era todavía “administrado” y no “gobernado” por un ayuntamiento⁴⁷.

La reforma de mil novecientos noventa y nueve, si bien no tocó sustantivamente la fracción V más que para ordenar su redacción, sí cambió el *contexto normativo* constitucional general en el cual debe enmarcarse la *tendencia interpretativa* de la facultad que ahora nos ocupa. Lo anterior significa que el texto analizado no puede significar exactamente lo mismo antes y después de la reforma de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ya que la misma otorgó una nueva posición constitucional al municipio frente al estado y a la misma Federación.

Lo anterior, significa que la intervención del municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano no puede tener la misma intensidad antes y después de la reforma referida, y aun cuando la diferencia no puede ser sustantiva, sino sólo de grado, sí le debe otorgar al municipio una autonomía cierta frente a la planeación nacional y estatal, **no pudiendo ser éste un mero ejecutor de la misma, sino tener una intervención real y efectiva en ella.**

Considerando lo anterior puede decirse que, frente al ámbito competencial del municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la Ley General respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno.** Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011, de rubro “ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA”.⁴⁸

⁴⁶ Dictamen de la cámara de origen: “4.5 Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional”.

⁴⁷ La exposición de motivos de la reforma del dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se refiere a la fracción estudiada solamente en el siguiente párrafo que se transcribe: “Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que en la fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución”; por su parte, el dictamen de la cámara de origen es aun más escueto ya que sólo precisó lo siguiente: “A juicio de los suscritos, la fracción V que se propone, enriquece notablemente la facultad de los municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reservas ecológicas y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional”.

⁴⁸ ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.

Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Página 887, Registro 161383).

Así, mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación**, el Congreso puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el municipio**.

En esta tesitura, si bien el Congreso tiene la facultad constitucional de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, cuya manifestación primaria se expresa en la expedición de la ley en la que distribuya competencias y defina el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos niveles de gobierno, esta no puede ejercerse de modo tal que se desconozca la necesaria participación que debe existir por parte de los Estados y los municipios en esta materia, en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

Ahora bien, en este caso se observa que, en ejercicio de las facultades que derivan del artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución General, el Congreso de la Unión determinó abrogar la Ley General de Asentamientos Humanos publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, para dar paso a la vigente Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, donde se **plasma un modelo de desarrollo urbano con una visión de planeación a largo plazo, basado en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior**, en el que se promueven los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, y el transporte público peatonal y no motorizado.

Lo anterior tiene sustento en diversas partes de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la actual Ley General de Asentamientos Humanos, como se transcribe a continuación:

“Exposición de motivos.

(...)

El fracaso de un modelo urbano.

Las ciudades son un ecosistema que se construye y modifica diariamente con las millones de acciones y decisiones de todas las personas que la habitan. Con una adecuada visión gubernamental, que refleje las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos, sobre todo aquella relacionada con la estructura de los espacios públicos, con la flexibilidad de adaptación urbana, las ciudades pueden evolucionar con armonía a través del del tiempo.

Hoy vemos que los barrios y ciudades más sustentables y con mejor calidad de vida son aquellos que resultan de un espacio edificable consolidado y compacto, en el que tienen a predominar mayores densidades y usos mixtos, lo cual le brinda accesibilidad a las personas entre todas sus actividades cotidianas al permitir cercanía entre el lugar donde habita, en donde trabaja y donde satisface sus necesidades de educación, recreación, salud, etc., reduciendo sus necesidades de movilidad. Además, la planeación del espacio público, en estos barrios y ciudades, ha logrado generar una gran conectividad urbana, que les permite ‘articular su crecimiento a través de la concurrencia de redes de infraestructura y sistemas integrados de transporte, conectando eficientemente la ciudad con el resto del territorio y en su interior a través de barrios abiertos, completos, que privilegien el movimiento de las personas y no de los vehículos, con calles bien equipadas, amables y seguras’.

Desafortunadamente, en el siglo pasado la ciudad se vio sometida a un modelo urbano que fracasó en el diseño y desarrollo del espacio público, porque se enfocó principalmente en planificar y controlar elementos del espacio edificable, el cual está en constante cambio en el tiempo, evolucionando a diferentes usos y densidades dependiendo de las necesidades y preferencias de los habitantes. Este error de enfoque del planificador urbano, lo llevó a creer que las regulaciones al espacio edificable darían mejores resultados en la construcción de las ciudades que la iniciativa de la sociedad.

En este mismo sentido, el modelo de desarrollo urbano, impuso una separación artificial de las actividades cotidianas, con regulaciones de zonificación y usos de suelo, sin considerar las consecuencias. 'La zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas (...)

(...)

Asimismo, el modelo urbano también provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas.

(...)

El estado de las ciudades en México

(...)

(...) la vida en las ciudades mexicanas no está exenta de problemas, y estos, poco a poco han permeado en su desarrollo al grado que se encuentran en fuerte riesgo de perder calidad de vida y condiciones para la prosperidad y el desarrollo ya que han dejado de ser ejemplo de buenas prácticas para otros urbanistas en el mundo.

Por un lado, los planes de desarrollo urbano enfrentan dos paradojas: al estar basados en el modelo dominante de urbanización que se caracteriza por ser inequitativo, disperso, desordenado e insustentable, han impedido un crecimiento incluyente y ordenado en las ciudades; igualmente, al no ser instrumentos de decisión para organizar las ciudades, se convierten en letra muerta, dejando en las fuerzas del mercado negro buena parte de las decisiones de localización. Hoy vemos que el crecimiento de nuestras ciudades se caracteriza por los asentamientos irregulares, los grandes conjuntos habitacionales alejados de los núcleos urbanos, el crecimiento hormiga en las zonas aledañas a la mancha urbana y en menor medida el reciclamiento y la re densificación.

(...)

Por otro lado, el modelo urbano y las políticas públicas, también se han equivocado e la forma de interconectar a las personas en la ciudad. Primero, porque se han enfocado en una zonificación urbana que alejó a las familias de sus centros de trabajo, escuelas y servicios de todo tipo; segundo, porque han priorizado la movilidad en automóvil, sin considerar, alternativas de transporte colectivo o transporte no motorizado, sobre todo las enfocadas en la movilidad peatonal.

Las ciudades en México diariamente son transitadas por millones de automóviles que contaminan la atmósfera y congestionan las vialidades, pero que a su vez, son la única alternativa que las personas encuentran para hacer frente a un modelo urbano errado; al tiempo, las acciones y las obras públicas tienen a favorecer la movilidad en automóvil individual al concentrar los proyectos y los recursos en pasos a desnivel, carreteras urbanas y periféricos y no en transporte público y no motorizado. Esto se confirma también con el estudio 'El peso de los estacionamientos', elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), el actual modelo de urbanización y las políticas públicas, a través de sus regulaciones, han incentivado el uso del transporte motorizado.

El estudio señala que las políticas urbanas como las de garantía de espacio para el estacionamiento (cajones mínimos), generan mayores problemas que aquellos que intenta resolver. Esto debido a que 'La normatividad vigente parte de la premisa errónea de que un mayor espacio para estacionamiento ayuda a mitigar la congestión vial. En la práctica, esto representa un subsidio al automóvil ya que al asegurar el estacionamiento en el origen y destino de un viaje se incentiva su uso. La garantía de estacionamiento abundante y accesible se traduce en más congestión vehicular y mayores emisiones de contaminantes,

lo que repercute negativamente en la salud y productividad de las personas'. Con el añadido de que estas regulaciones incrementan el costo de las edificaciones, lo cual solo privilegia a los grandes modelos comerciales, y condena a los pequeños comercios de barrio, pues solo los primeros, pueden asumir estos costos adicionales para el subsidio del transporte motorizado.

(...)

El reto es lograr un modelo de urbanización y metropolización, que sea producto del acuerdo entre la sociedad y el gobierno, que tenga visiones de largo plazo y que sea integral al considerar todas las dimensiones del desarrollo urbano; que se adapte a los ciudadanos, que reconozca la gran diversidad humana, y no un modelo como el actual, donde los ciudadanos (tratados como masa) se tienen que adaptar al mismo y pagar altos precios económicos, sociales, ambientales y de salud por radicar en las ciudades.

Objeto de la iniciativa.

La presente iniciativa tiene por objeto principal, sentar las bases de un nuevo modelo urbano que permita hacer frente a los viejos y nuevos retos a los que se enfrentan las ciudades y las metrópolis en México y en general el territorio nacional.

Este nuevo modelo urbano tendrá que ser incluyente, descentralizado, colaborativo y flexible; un modelo que reenfoque los esfuerzos gubernamentales para garantizar que los espacios públicos permitan la evolución de la ciudad a través del tiempo; uno que priorice la autogestión, donde todo ciudadano tenga la posibilidad de ser el protagonista de su propio desarrollo en las ciudades de acuerdo a sus necesidades, preferencias y capacidades, en un marco de certidumbre jurídica donde se garantice el respeto total a los derechos humanos.

a. El rol del gobierno en el desarrollo urbano: El espacio público

(...)

Por lo anterior, es indispensable que el gobierno atienda esta realidad y estime el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente, para lo cual requiere de nuevas bases legislativas e instrumentos. La estimación de este crecimiento, siempre debe ser generosa, pues el costo de sobre estimar será pequeño, mientras que el de subestimar será enorme: un crecimiento urbano desordenado."

Las consideraciones vertidas en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, y que fueron compartidas por las Comisiones legislativas que, en su momento, estuvieron encargadas de su dictamen, **justifican la decisión del Congreso de la Unión para optar por un modelo de desarrollo urbano sustentado** en principios que se recogen en el artículo 4 de la ley impugnada, con base en los cuales se busca orientar la política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana en los distintos órdenes de gobierno, situación que resulta consistente con la atribución **regulatoria** que corresponde a dicho órgano legislativo para establecer las bases generales que den homogeneidad material en la consecución de los objetivos que se definen en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.

En este sentido, **no se advierte que la preferencia por el modelo de desarrollo urbano que se desarrolla en la Ley General de Asentamientos Humanos ocasione en sí misma, una merma o vulneración de las facultades constitucionales de los distintos órdenes de gobierno que, de forma concurrente, participan en la planeación y el desarrollo urbano.**

Lo anterior es así, pues en términos generales se observa que la Ley General de la materia cumple con su cometido de establecer las bases normativas para **lograr una efectiva congruencia y coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos**, con el objetivo de que sus acciones resulten consistentes con el modelo de desarrollo urbano que el Congreso de la Unión ha establecido en la ley de la materia, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal.

De esta forma, con excepción de lo previsto en los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa **“y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”**, ambos de la Ley General impugnada, se advierte que el resto de las disposiciones cuestionadas por el actor y que se abordan en este apartado, se limitan a establecer la **distribución de competencias** en materia de asentamientos humanos entre los distintos órdenes de gobierno, así como **los principios y normas básicas que habrán de regir esta materia** a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, según lo ordenado en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Así, por lo que respecta al artículo 1, en este se señala el carácter de orden público e interés social que tienen las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, y el objeto que se persigue mediante ellas que, en esencia, consiste en establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos, así como los principios generales y normas básicas en esta materia, lo que es consistente con las atribuciones que tiene el Congreso de la Unión para regular las cuestiones relacionadas con los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

En cuanto el artículo 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX y XL, éstas se refieren a las definiciones de lo que, para efectos de la Ley impugnada, debe entenderse por Consejo Nacional, densificación, desarrollo metropolitano, espacio edificable, secretaría, usos de suelo, zona metropolitana, zonificación, zonificación primaria y zonificación secundaria los que, en sí mismos, no ocasionan merma alguna en las facultades municipales en la materia, pues solo tienen por función clarificar algunos términos que son empleados en la Ley General de Asentamientos Humanos.

En el artículo 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X, se desarrollan algunos de los principios aplicables a la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial, en concreto los concernientes al derecho a la ciudad, equidad e inclusión, derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, participación democrática y transparencia, productividad y eficiencia, así como accesibilidad universal y movilidad, los cuales tienen la función de orientar la política de asentamientos humanos y el desarrollo urbano que debe observarse en el orden Federal, Estatal, municipal y de las demarcaciones territoriales con miras a su optimización, cuyo establecimiento se enmarca en las atribuciones de regulación que en la materia corresponden al Congreso Federal, sin que de su contenido se advierta alguna vulneración a las facultades municipales que se establecen en el artículo 115, fracción V de la Constitución General, pues la función de tales principios consiste en lograr la homogeneidad material que debe existir entre los distintos órdenes de gobierno en el cumplimiento los objetivos que se establecen en el artículo 27, párrafo tercero del Texto Fundamental.

Vinculado con el precepto mencionado en el párrafo anterior, en el artículo 5o. de la Ley General impugnada se establece la obligación de observar en toda política de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana y coordinación metropolitana, los principios aplicables a la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial enlistados en el artículo 4 del referido ordenamiento, lo cual resulta consistente con la facultad de regulación del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos para lograr la necesaria congruencia y homogeneización que debe existir entre Federación, Estados, Municipios y demarcaciones territoriales para el logro de los objetivos previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.

Por lo que respecta al artículo 6, último párrafo del ordenamiento impugnado, únicamente se reitera lo que se dispone en el artículo 27, párrafo segundo de la Constitución Federal, esto es, que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En lo que concierne al artículo 7o., se indica que las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano serán ejercidas de manera concurrente por los diversos órdenes de gobierno, de acuerdo con la competencia que en dicha materia les otorga la Constitución General de la República, la Ley General de la materia, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen. Ello resulta consistente con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución General donde se mandata al Congreso de la Unión para que, a través de una Ley General, establezca la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos.

En cuanto al artículo 8, en sus fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII, éstas se refieren a las facultades que, en materia de asentamientos humanos, corresponden a la Federación, concernientes a sus atribuciones para formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos; formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Ejecutivo Federal, los Estados y los Municipios; prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua, en coordinación con los gobiernos de los Estados y los Municipios; elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de

población, con la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con la coordinación entre éstas y los gobiernos estatales y municipales, dando participación a los diversos grupos sociales; formular, ejecutar y evaluar el cumplimiento del programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; crear y administrar el sistema de información territorial y urbano; y aprobar la estrategia nacional de ordenamiento territorial y sus modificaciones. De lo anterior no se advierte alguna afectación a las competencias municipales descritas en el artículo 115, fracción V de la Constitución Federal, en tanto que las facultades conferidas a la Federación en las fracciones que se impugnan corresponden a facultades relacionadas con la conducción de la política nacional de los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial en cuya formulación se prevé la participación efectiva de las entidades federativas y los municipios.

En el artículo 9, fracciones IV y V se establece la facultad que ejerce la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir normas oficiales mexicanas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos que permitan la homologación de contenidos, metodologías y expresión gráfica para la elaboración de los planes y programas en la materia, y los criterios para su actualización, así como para la prevención y atención de contingencias en los centros de población para el fortalecimiento de la resiliencia. Se observa así que tales atribuciones tienen el propósito de establecer criterios técnicos que puedan ser aplicados por los diversos órdenes de gobierno en la elaboración de los planes de desarrollo urbano, así como para abordar los posibles eventos que puedan afectar a los centros de población con el objeto de que ante su emergencia, éstos puedan recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, lo cual no afecta las atribuciones de los municipios previstas en el artículo 115, fracción V de la Constitución Federal que se ejercen de forma concreta en su respectivo ámbito territorial, máxime si se considera que en su ejercicio, los municipios deberán estar a lo que se disponga en las leyes federales y estatales respectivas, según se ordena en el acápite del citado precepto constitucional.

En lo que concierne al artículo 10 de la Ley General impugnada, se establecen las facultades que corresponden a las entidades federativas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, de las que no se advierte que exista alguna que interfiera con la atribuciones que corresponden a los municipios previstas en el artículo 115, fracción V de la Constitución Federal, pues se refieren a atribuciones que se ejercen por los órganos legislativos y ejecutivos de los Estados enfocadas a lograr el cumplimiento homogéneo de los fines previstos en el artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Federal de acuerdo con el modelo de desarrollo urbano y el marco de distribución competencial establecido por el Congreso de la Unión.

Con relación al artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en él se desarrollan las facultades de los municipios en esta materia, las cuales encuentran sustento en las atribuciones que les corresponden ejercer en términos del artículo 115, fracción V de la Constitución Federal; así como en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas a que se refiere la fracción VI del citado precepto constitucional.

En cuanto al artículo 22 de la Ley General impugnada, se destaca que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como que dicha planeación estará a cargo, de manera concurrente, por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de acuerdo con la competencia definida en la Constitución General. De la lectura de este precepto se advierte que reitera el carácter concurrente en la ordenación de los asentamientos humanos, y la responsabilidad compartida por los distintos órdenes de gobierno en la consecución de los fines previstos en el artículo 27, párrafo tercero del Texto fundamental, así como la necesaria vinculación que tiene dicha materia con el sistema de planeación nacional.

En el artículo 23 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se enlistan los mecanismos o instrumentos mediante los cuales se debe llevar a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, siendo éstos la estrategia nacional de ordenamiento territorial, así como los planes y programas estatales, metropolitanos, municipales, y los que deriven de ellos, señalándose que éstos deberán ceñirse a lo establecido en la Ley General de la materia, las leyes estatales de desarrollo urbano, y por los reglamentos y normas administrativas federales, estatales y municipales. De la misma forma, se prevé la posibilidad para que la Federación y las entidades federativas puedan convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas con la participación de los municipios de acuerdo con la legislación local. Cabe resaltar que esta forma de participación en la planeación de zonas metropolitanas debe entenderse a partir de su correlación sistémica con lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 33 de la citada Ley General donde se distingue la forma de llevar a cabo la planeación de las zonas metropolitanas que se ubican en el territorio de una misma entidad federativa, de aquellas otras que abarcan o atraviesan el territorio de dos o más entidades federativas.

Finalmente, en el precepto impugnado se dice que entre los instrumentos de planeación que se mencionan deberá existir congruencia, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial, lo cual resulta acorde con lo sostenido en diversos criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que los planes, programas y acciones vinculados con la planeación deben relacionarse a partir de criterios de congruencia, coordinación y ajuste.⁴⁹

En el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos se regula el contenido del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuya aprobación está a cargo del Ejecutivo Federal con la opinión del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Según lo señalado en el precepto en cuestión, el citado programa debe sujetarse a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y a la estrategia nacional de ordenamiento territorial. Del contenido del artículo en cuestión se desprende que dicho programa nacional obedece al nuevo modelo de desarrollo urbano que se distingue del previsto en la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos publicada el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, entre otras cuestiones, por su visión de planeación a largo plazo. Ahora bien, no se advierte que los contenidos del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que se detallan en el artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos ocasionen una merma a las facultades que corresponden a los municipios en términos del artículo 115, fracciones V y VI de la Constitución Federal en cuanto a la planeación, regulación y vigilancia en materia de desarrollo urbano, máxime que no se observa que el mencionado Programa Nacional excluya o haga nugatorio el ejercicio de tales facultades.

Por lo que respecta al artículo 28 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en éste se dispone que los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como los planes o programas municipales de desarrollo, deben ser aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal y en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia. De lo anterior no se advierte transgresión alguna en las facultades constitucionales que, en el ámbito del desarrollo urbano, corresponden a los municipios, pues dicha disposición tiene por finalidad lograr que la planeación del desarrollo urbano se realice de forma coordinada y congruente, situación que es consistente con los criterios de este Tribunal Pleno citados en este mismo considerando en los que se ha sostenido que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano 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.

Por estas mismas razones el artículo 29, párrafo primero, fracciones I, II y III de la Ley General de Asentamientos Humanos tampoco resulta inconstitucional pues, atendiendo al hecho de que en la planeación del desarrollo urbano las entidades federativas deben ceñirse a los criterios de congruencia, coordinación y ajuste ya referidos, el Congreso de la Unión estableció que las entidades federativas, al formular sus programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, deben considerar los lineamientos generales de articulación y congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial; el análisis y congruencia territorial con el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, los programas de ordenamiento ecológico, de prevención de riesgos y de otros programas sectoriales que incidan en su ámbito territorial estatal; y el marco general de leyes, reglamentos y normas, así como los planes territoriales de ámbitos territoriales más amplios o que se inscriban en el plan o programa en formulación.

En el artículo 36, párrafo primero y segundo, fracciones II, III, IV y V de la Ley General de Asentamientos Humanos, se regulan aspectos relacionados con la gobernanza metropolitana. En este sentido, se dispone que deberán establecerse los mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad, y que la gestión de las zonas metropolitanas y conurbaciones se efectuará a través de un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que tendrá a su cargo promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas; los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios; las instancias que permitan la prestación de los servicios públicos comunes; y los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas, donde se deberá contemplar, entre otros, el fondo metropolitano. De tal disposición no se desprende vulneración alguna a las competencias constitucionales que tienen asignadas los municipios, en tanto que solo se regula el establecimiento de las instancias que, tratándose de zonas metropolitanas o conurbadas, estarán encargadas de lograr la coordinación en la planeación de su desarrollo urbano, así como en su ejecución, donde además se garantiza la participación de la Federación, los Estados, municipios o demarcaciones territoriales que se ubiquen en la zona de que se trate.

⁴⁹ Al respecto resulta conducente la tesis de jurisprudencia Tesis: P./J. 16/2011 de rubro ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, número de registro 161382.

En el artículo 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo de la Ley General de Asentamientos Humanos, se establecen diversas exigencias que deben cumplir los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, siendo éstas congruentes con la estrategia nacional de ordenamiento territorial; las estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la zona metropolitana o conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio; la delimitación de los centros de población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo que considere estimaciones técnicas del crecimiento; las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva; y las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano. De igual forma se contempla que los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales, podrán formular y aprobar programas parciales que establezcan el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano previstos en la Ley General de la materia. Tales previsiones no causan perjuicio alguno a las facultades constitucionales conferidas a los municipios en materia de desarrollo urbano, pues solo se regulan aspectos relacionados con las características y el contenido de los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, con el fin de asegurar la congruencia de dichos planes con los órdenes superiores de planeación, en particular, con la estrategia nacional de ordenamiento territorial, así como su debida articulación con otros planes o programas de orden social, económico, urbano, turístico y ecológico que se realicen sobre tales zonas metropolitanas o conurbaciones.

En lo que respecta al artículo 46 de la Ley General de Asentamientos Humanos, el cual se encuentra inserto en el capítulo relativo a los planes y programas municipales de desarrollo urbano, se dispone que en éstos se deben considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de resiliencia previstos en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los usos de suelo, destinos y reservas. Del mismo modo se ordena que las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, o las entidades federativas y los municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil. De lo dispuesto en tal precepto no se advierte invasión alguna a las competencias del municipio en la materia, ni en particular a la prevista en el artículo 115, fracción V, inciso a) de la Constitución Federal, es decir, aquella que faculta a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano en su ámbito territorial, pues solo se establece la obligación para que en la elaboración de dichos planes y programas se observe lo que se disponga en las normas oficiales mexicanas, en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como en los atlas de riesgos, situación que garantiza la congruencia que debe existir entre los diversos órdenes de planeación. Por lo anterior resulta adecuado que para las autorizaciones de construcción, edificación y realización de obras de infraestructura que se otorguen, sea a nivel federal, estatal o municipal, se realice el análisis de riesgo y la definición de las medidas de mitigación que resulten conducentes de acuerdo con la Ley General de Protección Civil.

En cuanto al artículo 52, fracciones I y VII de la Ley General de Asentamientos Humanos se mandata que la legislación estatal en la materia deberá señalar los requisitos y alcances de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población estableciendo las disposiciones para la asignación de usos de suelo y destinos compatibles, promoviendo la mezcla de usos de suelo mixtos, procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo, impidiendo la expansión física desordenada de los centros de población y la adecuada estructura vial; así como la compatibilidad de los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión en cualquier uso de suelo para zonas urbanizables y no urbanizables. De lo ordenado en tal precepto no se advierte alguna invasión competencial en el ámbito de atribuciones del municipio actor en la materia, máxime que la disposición cuestionada versa sobre una facultad que concierne a las legislaturas locales en cuanto la regulación que deben prever respecto de los centros de población.

En este mismo contexto se inserta el artículo 53, fracciones IV y VI de la Ley General de Asentamientos Humanos, en donde se ordena que para la ejecución de acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población, la legislación estatal establecerá la previsión que debe existir de áreas verdes, espacios públicos seguros y de calidad, y espacio edificable; así como el reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales. En este caso, tampoco se advierte que tal precepto implique alguna merma a las facultades constitucionales de los municipios en materia de desarrollo urbano, pues lo previsto en el artículo cuestionado se refiere a los aspectos que los Congresos locales deben contemplar en la legislación que expidan concerniente a los centros de población.

El artículo 59, párrafos primero; segundo fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, y párrafo tercero, fracción I de la Ley General de Asentamientos Humanos, señala que corresponderá a los municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio, previendo que la zonificación primaria deberá desarrollarse en los programas municipales de desarrollo urbano con una visión de mediano y largo plazo, debiendo mantener congruencia con los programas metropolitanos; y que por lo que respecta a la zonificación secundaria, ésta también deberá establecerse en los planes o programas municipales de desarrollo urbano donde, con relación a las zonas de conservación, se establece el mandato de regular la mezcla de usos de suelo y sus actividades. Del análisis de las partes señaladas del precepto en estudio, no se advierte que el Congreso de la Unión haya vulnerado la facultad del municipio actor para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo de su ámbito territorial, prevista en el artículo 115, fracción V, inciso a) de la Constitución Federal, pues el precepto en análisis se limita a señalar los aspectos que deben ser considerados por el municipio para la planificación de la zonificación primaria y secundaria de los centros de población que se ubiquen en su territorio, y con relación a ésta última, la concerniente a las zonas de conservación, **pero sin constreñirlo a realizar la planeación urbana en éstas zonas de una manera determinada.**

En el artículo 60, fracción VI de la Ley General de Asentamientos Humanos se dispone que en la ley local de la materia se deberán definir los medios e instancias de impugnación administrativa y judicial que, en su caso, procedan, relacionados con las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios, así como para cualquier otra acción urbanística. De lo ordenado en tal precepto no se advierte afectación alguna en las facultades constitucionales del municipio actor en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, máxime cuando tal precepto solo contempla la obligación de la legislatura local para prever un sistema de recursos para que, quienes estimen que las decisiones urbanísticas no resulten acordes con el marco normativo que las regula, puedan acceder a un medio de defensa para garantizar su legalidad.

En el artículo 76, párrafo primero de la Ley General impugnada se ordena que en las leyes locales de la materia se establezcan las disposiciones para que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación. Tal disposición tampoco ocasiona merma a las atribuciones constitucionales de los municipios en materia de asentamientos humanos, pues se trata de una medida que busca maximizar el principio de protección y progresividad del espacio público previsto en el artículo 4, fracción VII de la Ley General de Asentamientos Humanos con el propósito de hacer efectivo el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana de quienes habiten en los espacios donde, de acuerdo con los planes y programas de desarrollo urbano de los distintos órdenes de gobierno, se haya considerado oportuno llevar a cabo acciones de densificación poblacional.

En cuanto al artículo 93, fracción I de la Ley General de Asentamientos Humanos, se ordena que las autoridades deben promover la participación social y ciudadana en la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada. De lo ordenado en tal precepto, tampoco se observa algún detrimento en las facultades constitucionales que corresponden a los municipios en materia de asentamientos humanos, pues solo mandata a que tales autoridades incentiven la participación ciudadana en ciertos aspectos vinculados con la planeación urbana, lo que en sí mismo no ocasiona alguna injerencia u obstaculización en sus atribuciones.

En lo que respecta a los artículos transitorios cuestionados por el municipio actor, se advierte que los señalados con los números ordinales primero, segundo y tercero se refieren, respectivamente, al momento en el que la Ley General de Asentamientos Humanos entrará en vigor (esto es, al día siguiente de la publicación del Decreto por el que se expide dicho ordenamiento); a la abrogación de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, así como de las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a la nueva Ley General de Asentamientos Humanos; y a la obligación a cargo de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para que, dentro del año siguiente a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, realicen la adecuación de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la mencionada Ley General.

Por su parte, en el artículo transitorio quinto se establece el plazo para que se formulen o adecúen los planes y programas de desarrollo urbano de los centros de población mayores a cien mil habitantes, así como los planes nacional, estatales y municipales, incluyendo los instrumentos de gestión y de participación democrática y ciudadana previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Del mismo modo, en el transitorio sexto, párrafo segundo⁵⁰, se establece el plazo para que los gobiernos locales y municipales convoquen a las sesiones de instalación de sus respectivos Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.

Finalmente, el artículo séptimo transitorio contempla el plazo que tiene la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para emitir los lineamientos para la integración y funcionamiento del Consejo Nacional.

De la lectura de los preceptos transcritos, se observa que solo regulan diversos aspectos necesarios para la entrada en vigor de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como para la debida implementación de sus disposiciones. De ahí que, en sí mismos, no ocasionen transgresión alguna a las atribuciones constitucionales del municipio actor.

A diferencia de las disposiciones antes analizadas donde, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa **“y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”**, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano sí ocasionan una vulneración a las competencias del municipio previstas en el artículo 115, fracción V de la Constitución Federal, pues en ellos se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,⁵¹ de la Ley General de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria⁵² en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

- a) Considerar compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad;
- b) Permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y
- c) Garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Puede observarse que tales prescripciones, antes que ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad. Con ello, prácticamente se obliga al municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V de la Constitución Federal.

⁵⁰ No se analiza el párrafo primero del artículo sexto transitorio, dado que se decretó su sobreseimiento en el considerando quinto, apartado C, de esta sentencia.

⁵¹ Artículo 59. (...)

II. En las zonas que no se determinen de Conservación:

a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los Usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad;

b) Se deberá permitir la Densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad.

Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de Usos del suelo, y

c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

⁵² La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos ahí se establece que, en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**.

En términos generales en tal precepto se establece una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

No obstante, por lo que hace a la porción normativa de ese precepto que dice: **“y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”**,⁵³ se observa que se trata de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos se obliga a los municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano. De esta manera, se convierte al municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada Ley General, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.

Atendiendo a lo expuesto, **se reconoce la validez** de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVII, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5, 6, último párrafo, 7; 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10; 11; 22; 23; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafo primero y segundo, fracciones II, III, IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46; 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII, y tercero, fracción I; 60, fracción VI; 71, fracción III, con excepción de la porción normativa **“y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”**; 76, párrafo primero; 93, fracción I; así como los artículos transitorios Primero, Segundo, Tercero, Quinto, Sexto, segundo párrafo y Séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Se **declara la invalidez** del artículo 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa **“y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”**, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

NOVENO. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal. En su primer concepto de invalidez, apartados C y E, el Municipio actor aduce que las facultades de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, contenidas en los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI y XXX; 9 párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117, y artículos transitorios Octavo y Noveno de la Ley General impugnada, para, por una parte, expedir normas técnicas y oficiales en la materia que se analiza, y por otro, participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas, vulneran las facultades de la autoridad municipal contenidas en el artículo 115 de la Constitución Federal. Asimismo, se duele que la mencionada dependencia pueda hacer del conocimiento público su incumplimiento de las recomendaciones que haga para el cumplimiento de esa Ley y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables.

Los preceptos de que se duele el demandante, establecen lo siguiente:

“Artículo 8. Corresponden a la federación, a través de la Secretaría las atribuciones siguientes: (...)

IV. Expedir los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)

⁵³ Artículo 71. Las políticas y programas de Movilidad deberán: (...)

III. Promover los Usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones **y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**; (...)

XI. Participar en la identificación, delimitación y planeación de las Zonas Metropolitanas y conurbadas a que se refiere esta Ley; (...)

XVIII. Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriban las autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de Desarrollo Regional y urbano, así como determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes; (...)

XIX. Emitir los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de zonas metropolitanas y conurbaciones; observando la estrategia nacional de ordenamiento territorial y previa consulta a las entidades federativas;

XX. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;

XXI. Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de Centros de Población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas; (...)

XXX. Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia;”

“Artículo 9. La Secretaría, expedirá normas oficiales mexicanas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano únicamente en los siguientes aspectos:

I. La estructura de la red de vialidades primarias en los asentamientos humanos, Centros de Población y sus áreas de Crecimiento, y para las obras de cabecera y la Movilidad urbana;

II. La custodia y aprovechamiento de las zonas de valor ambiental no urbanizables, incluyendo las primeras dunas de las playas, vados de ríos, lagos y vasos reguladores de agua, para la Resiliencia urbana;

III. La homologación de terminología para la jerarquización de espacios públicos y equipamientos en los planes o programas de Desarrollo Urbano;

“Artículo 35. Para efectos del artículo anterior, la Secretaría emitirá los lineamientos a través de los cuales se establecerán los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación.”

“Artículo 117. En el supuesto de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esta Ley, la Secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables.”

TRANSITORIOS

“OCTAVO. En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, expedirá los lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura y vinculación con el entorno, a que se sujetarán las acciones de suelo financiadas con recursos federales, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores de acuerdo con el artículo 8, fracción IV de la presente Ley.

NOVENO. En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, emitirá los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de las zonas metropolitanas y conurbaciones. Asimismo, en el mismo plazo, la Secretaría emitirá los lineamientos a través de los cuales se establecerán los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con las materias de interés metropolitano, cumplan con su objetivo, de acuerdo con los artículos 8, fracción XVI y 35 de la Ley que se expide.”

Son **infundados** los argumentos que hace valer la parte actora.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-C constitucional, **es facultad del Congreso de la Unión establecer la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos**, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, así como **dirigir la política nacional en la materia y garantizar una efectiva congruencia, coordinación y participación** entre los distintos órdenes de gobierno en lo que concierne a la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos.

Como se mencionó en el apartado anterior, el ejercicio de dicha atribución no puede ser absoluta ni ilimitada, pues el Congreso Federal al emitir la legislación general en la materia, debe considerar la necesaria participación que debe existir por parte de todos los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos que se persiguen mediante la ordenación de los asentamientos humanos previstos en el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal, lo que implica que la Federación, los Estados, los municipios y las demarcaciones territoriales deben tener una participación real y efectiva de acuerdo con las competencias que desde el Texto fundamental tienen asignadas, en la planeación y regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo de los centros de población.

En este sentido, y por cuanto hace a la participación de los municipios en esta materia, se insiste en que el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la Ley General respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno**.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como el contenido de las disposiciones impugnadas por el municipio actor, se concluye que resulta válido que el Congreso de la Unión otorgue atribuciones a la Federación, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para expedir normas técnicas con el fin de direccionar la política nacional en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos, en concreto:

1) Expedir lineamientos en materia de equipamiento, infraestructura, medio ambiente y vinculación con el entorno, a los que se sujetarán las acciones que se realicen en materia de uso o aprovechamiento del suelo, así como de vivienda, financiadas con recursos federales, en términos de la Ley de Vivienda, así como las de los organismos que financien vivienda para los trabajadores en cumplimiento a la obligación establecida el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

2) **Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de asentamientos humanos**, así como de los **convenios y acuerdos que suscriban las dependencias del Ejecutivo Federal** con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, y para determinar, en su caso, las medidas correctivas procedentes;

3) **Impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones en la materia**.

En este mismo orden de ideas, es que la facultad asignada a la Federación, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de **expedir normas oficiales mexicanas** y la vigilancia de su cumplimiento, en las materias previstas en la ley en cuestión, es decir, con fundamento en el artículo 8, fracción XX, y 9, fracciones I, II y III de la ley General de Asentamientos Humanos, resulta constitucionalmente válida, puesto que al Congreso de la Unión le corresponde, en ejercicio de sus facultades de dirección en esta materia, **garantizar la necesaria congruencia y coordinación que debe prevalecer en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano**.

De esta manera, no le asiste razón al Municipio actor cuando aduce que la asignación de atribuciones otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en la Ley General de Asentamientos Humanos, trae como consecuencia una centralización de facultades en favor de la Federación con la consecuente subordinación de los Estados y Municipios, máxime cuando tales atribuciones solo tienen por finalidad mantener la necesaria congruencia y coordinación que debe existir en la planeación y regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, siendo por ello aplicables a todos los órdenes de gobierno, y no de forma específica a los municipios.

Por otra parte, las atribuciones que cuestiona el municipio actor otorgadas en favor de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, se refieren a la expedición de instrumentos normativos que buscan uniformar aspectos técnicos especializados relacionados con la planeación y el desarrollo urbano, los cuales por sí mismos no condicionan ni obstaculizan las facultades de planeación del desarrollo urbano del municipio en su ámbito territorial.

Ahora bien, con relación a la facultad prevista en el **artículo 117 de la Ley General impugnada**, relativa a que cuando no se atiendan las recomendaciones a que se refiere esa ley, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables, **tampoco ocasiona una afectación a las competencias municipales en materia de asentamientos humanos**, pues dicha disposición, que se encuentra incluida en el régimen sancionatorio y de nulidades de la ley citada, **tiene por finalidad garantizar el debido cumplimiento de las disposiciones de dicho ordenamiento**, lo cual no implica subordinación o injerencia arbitraria de la Federación sobre el ente municipal, pues en todo caso, la actualización de las medidas correctivas se surtirán, solo cuando no se hayan atendido las **recomendaciones** que se indican en dicha ley, o bien, cuando deriven de lo establecido en los convenios y acuerdos respectivos y de las disposiciones jurídicas aplicables.

Finalmente, resultan igualmente **infundados** los argumentos del Municipio demandante, en torno a las facultades de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para: **1) participar en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas a que se refiere dicho ordenamiento; y 2) emitir lineamientos relacionados con métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación, al considerar que dichas atribuciones afectan su competencia**, pues cuando se trate de una zona metropolitana o conurbada **localizada dentro de una sola entidad federativa**, , será una cuestión que concierna sólo al ámbito de gobierno local y municipal respectivo.

En este punto concreto, se debe precisar que la coordinación en la planeación, desarrollo, crecimiento y mejora de las zonas metropolitanas del país, sea de las que se desarrollan como una continuidad geográfica en dos o más entidades federativas y Municipios, como aquellas que se ubican en el territorio de un mismo Estado, **fue motivo de atención por el Congreso de la Unión en la elaboración de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis**, como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar al citado ordenamiento, donde se dijo lo siguiente:

“La coordinación metropolitana promoverá que los planes y programas de las zonas metropolitanas comprendan estimaciones realistas de crecimiento que les permita desarrollar una red de vialidades primarias con décadas de anticipación que permita el establecimiento de redes de infraestructura y equipamientos de primer orden, así como determinar zonas de preservación ecológica o usos agropecuarios y forestales. Asimismo, la coordinación metropolitana deberá regir la planeación de zonas metropolitanas por un riguroso enfoque de coherencia y participación de los tres órdenes de gobierno, de acuerdo con sus competencias, y en el marco de los postulados de concurrencia y atribuciones que define esta ley.”

De lo anterior, se desprende que, en atención al marco competencial en materia de desarrollo metropolitano previsto en la Constitución Federal, **el Congreso de la Unión diferenció en la Ley General de Asentamientos Humanos la forma de intervención de la Federación en las diversas zonas metropolitanas que existen en el país**.

En efecto, el actor no toma en cuenta que la intervención de dicha Secretaría en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas o conurbadas se encuentra íntimamente relacionada con lo que establecen los artículos 31, 32 y 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos, donde se dispone:

“Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los municipios o las Demarcaciones Territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta Ley, y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal.

Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una Zona Metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más Centros de Población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la Zona Metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento.

Artículo 33. *Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley. Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.”*

De lo transcrito se advierte, por una parte, que una **Zona Metropolitana o Conurbada Interestatal**, que comprende a dos o más centros de población situados en territorios de **entidades federativas vecinas**, se rige por una **Comisión de Ordenamiento** de carácter permanente, la cual se integra por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como por un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano quien lo presidirá, y tendrá como facultades establecer mecanismos de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado; formular y aprobar el programa de ordenación de la Zona Metropolitana o Conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionar y evaluar su cumplimiento.

En contraste, las **Zonas Metropolitanas o Conurbadas Estatales** que se encuentran ubicadas en el territorio de dos o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales para planear de manera conjunta su desarrollo con la participación efectiva de la sociedad con el fin de lograr la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Puede advertirse que de los artículos 31 y 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos se desprende que, solo cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, es cuando la Federación, las entidades federativas, los municipios o las Demarcaciones Territoriales respectivas, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben convenir la delimitación y constitución de dicha zona metropolitana o conurbada, así como planear y regular de forma conjunta y coordinada el desarrollo de tales centros urbanos.

En efecto, el artículo 32 de la Ley General impugnada prevé que, cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos, constituyendo con ello una **Zona Metropolitana o Conurbada Interestatal**.

Lo anterior, resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 115, fracción VI de la Constitución Federal, donde se señala que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

A diferencia de lo anterior, en el artículo 33 se señala que, las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local, supuesto en el cual la participación de la Federación se produce en un plano de coordinación con las autoridades estatales atendiendo a los principios, políticas y lineamientos previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos. Cabe resaltar que, la parte final del precepto en cuestión, es enfática en reforzar el hecho de que la planificación de estas zonas se debe dar de manera conjunta y coordinada entre los tres órdenes de gobierno, pero además con la participación efectiva de la sociedad, lo anterior, para lograr la más eficaz prestación de los servicios públicos.

En esos términos, **para garantizar la congruencia y coordinación de los programas y acciones relacionados con la planeación de las zonas metropolitanas**, tanto las que atraviesan dos o más Estados y Municipios (**interestatales**), así como las que se desarrollan como una continuidad en el territorio de un solo Estado (**estatales**), es que se previó en el artículo 35 de la Ley General impugnada, que sería precisamente la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la encargada de emitir los lineamientos para establecer los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos vinculados con las políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, **cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación.**

Lo anterior no supone una intervención indebida de la Federación en las zonas metropolitanas del país, incluso de aquellas que se ubican y desarrollan en el territorio de una misma entidad federativa, puesto que guarda consistencia con lo que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la **controversia constitucional 94/2009**, donde se dijo que la facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la planeación de las distintas jurisdicciones.

De esta manera, se observa que las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, prevista en el artículo 8, fracción XI de la Ley General de Asentamientos Humanos, en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas, **no implica una intervención indiscriminada y arbitraria por parte de la citada dependencia en las Zonas metropolitanas o conurbadas interestatales, o bien, en las Zonas metropolitanas o conurbadas estatales**, pues tanto en uno y otro caso, la participación de dicha Secretaría debe darse en el marco constitucional y legal ya referido.

Por lo expuesto, debe reconocerse la **validez** de los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI, y XXX; 9 párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117, y artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO. La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política. En su **primer concepto de invalidez, apartado D**, el Municipio actor cuestiona la existencia del instrumento normativo denominado Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, previsto en los artículos 24 y 25 de la Ley General impugnada, en esencia, por lo siguiente:

- Constituye un instrumento rígido y no flexible, pues atendiendo a que tiene una visión de horizonte a veinte años, y que de acuerdo con el artículo 25 de la Ley General impugnada, sólo puede ser revisado y, en su caso, actualizado cada seis años, o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país, ello atenta contra el principio de dinamismo del sistema federal.
- Los asuntos de relevancia regional o local no deberían ser abordados en una estrategia nacional, de manera que tal estrategia no debería comprender zonas metropolitanas, en particular las estatales, esto es, la que se encuentran en el territorio de un mismo Estado, porque los asuntos que atañen a esas zonas les corresponde abordar sólo a las autoridades locales y municipales respectivas.
- La existencia de la estrategia nacional referida a la par de un Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, produce inseguridad jurídica, pues si todo lo referente a una política o estrategia nacional debe estar contenida ya en el programa nacional referido, provoca una falta de certeza sobre los alcances y eficacia de ambos instrumentos, sobre todo teniendo en cuenta la falta de flexibilidad de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.
- Considerando que la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial afectará la vida de todos los Municipios del país, para la consulta de tal estrategia debe garantizarse el derecho de cada ámbito de gobierno a ser escuchado por medio de sus representantes, lo cual no se prevé en la Ley General impugnada.

Los artículos 24 y 25 de la Ley General impugnada, que cuestiona el Municipio actor, son los que a continuación se transcriben:

“Artículo 24. La estrategia nacional de ordenamiento territorial configura la dimensión espacial del desarrollo del país en el mediano y largo plazo; establecerá el marco básico de referencia y congruencia territorial con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales del país en materia de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, y promoverá la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país.

La estrategia nacional de ordenamiento territorial deberá:

I. Identificar los sistemas urbano rurales y la regionalización que estructuran funcionalmente al país; asimismo, orientará la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas para impulsar el desarrollo económico y reducir las disparidades regionales;

II. Plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los Asentamientos Humanos y sus condiciones ambientales;

III. Proponer lineamientos para la dotación de la infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones y el país, y

IV. Plantear los mecanismos para su implementación, articulación intersectorial y evaluación.”

“Artículo 25. La estrategia nacional de ordenamiento territorial tendrá una visión con un horizonte a veinte años del desarrollo nacional, podrá ser revisada y en su caso actualizada cada seis años o cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura territorial del país.

Su elaboración y modificación seguirán el proceso siguiente:

I. El presidente del Consejo Nacional convocará a sesiones plenarias, a fin de que sus integrantes, de manera conjunta, formulen la propuesta de estrategia nacional de ordenamiento territorial;

II. El proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial será puesto a consulta de las entidades federativas a través de los consejos estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, y del Congreso de la Unión para recibir sus opiniones, y

III. Una vez aprobada la estrategia nacional de ordenamiento territorial por el Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios ajustarán sus procesos de planeación a lo establecido en dicha estrategia.”

Resulta infundado lo que hace valer el demandante.

La facultad concurrente en materia de asentamientos humanos debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo, lo cual quedó expresamente previsto en el artículo 22 de la Ley General impugnada, así como en el diverso 3o. de la Ley de Planeación, donde se dispone:

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

“Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación 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 de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

La Planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los Centros de Población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.”

Ley de Planeación

“Artículo 3º. Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.”

Como se ha mencionado, las facultades de planeación de los distintos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas que cada uno de éstos desarrolla, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. Así, se puede afirmar que entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.

Es por ello que este Alto Tribunal ha establecido que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano 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 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.

Si bien es cierto que, de conformidad con el artículo 115, fracción V de la Constitución Federal la intervención del Municipio en la zonificación y planes de desarrollo urbano goza de un grado de autonomía frente a la planeación estatal, también lo es que, en el contexto del sistema de planeación previsto en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, ésta debe realizarse de manera congruente y coordinada entre los diferentes órdenes de gobierno que coexisten en nuestro sistema federal.

Por disposición expresa del artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, el Congreso de la Unión tiene la atribución de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos lo cual realiza mediante la expedición de la Ley General en la materia con dos propósitos fundamentales: distribuir competencias entre los tres órdenes de gobierno, pero sin desconocer ni alterar el carácter concurrente ni la participación que deben tener los Estados y los municipios en la consecución de los objetivos previstos en el artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Federal; y regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de las facultades que conciernen a los tres órdenes de gobierno, cuidando en particular de no vaciar de contenido las atribuciones de los municipios previstas en el artículo 115, fracción V del Texto Fundamental, lo que implica dar a éstos una participación real y efectiva frente a la planeación estatal.

La atribución del Congreso de la Unión para regular a través de principios generales y normas básicas la ordenación de los asentamientos humanos, busca preservar la homogeneidad material en la consecución de los objetivos previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, situación que adquiere sentido si se considera que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de los centros de población es fundamental para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas federales, estatales y municipales, lo que tiene sustento en el artículo 26, apartado A de la Constitución Federal.

Por esta razón es que el Congreso de la Unión es el órgano facultado para establecer el modelo de desarrollo urbano que habrá de orientar la planeación en esta materia, así como fijar la línea que ha de separar lo que corresponde hacer a cada nivel de gobierno, sin que ello implique desconocer la necesaria participación que debe existir por parte de los Estados y los municipios en esta materia, en tanto que ello es una condición indispensable para que, de forma coordinada, se pueda lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana desde el marco de una visión de conjunto de la problemática que implica el control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico (asentamientos humanos), así como del proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados, cuyo objetivo se traduce en el mejoramiento y crecimiento de los centros de población (desarrollo urbano).

Atendiendo a lo anterior, puede decirse que la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial es el instrumento de planeación que responde a la decisión del Congreso Federal de adoptar un modelo de desarrollo urbano con visión de largo plazo, cuya operatividad se desenvuelve y depende del cumplimiento de las diversas disposiciones de la Ley General de la materia por parte de los diferentes órdenes de gobierno. Lo anterior, fue precisado desde la exposición de motivos que dio lugar a dicho ordenamiento, donde se señaló lo siguiente:

“Objeto de la iniciativa.

La presente iniciativa tiene por objeto principal, sentar las bases de un nuevo modelo urbano que permita hacer frente a los viejos y nuevos retos a los que se enfrentan las ciudades y las metrópolis en México y en general el territorio nacional.

Este nuevo modelo urbano tendrá que ser incluyente, descentralizado, colaborativo y flexible; un modelo que reenfoque los esfuerzos gubernamentales para garantizar que los espacios públicos permitan la evolución de la ciudad a través del tiempo; uno que priorice la autogestión, donde todo ciudadano tenga la posibilidad de ser el protagonista de su propio desarrollo en las ciudades de acuerdo a sus necesidades, preferencias y capacidades, en un marco de certidumbre jurídica donde se garantice el respeto total a los derechos humanos.

a. El rol del gobierno en el desarrollo urbano: El espacio público

(...)

Por lo anterior, es indispensable que el gobierno atienda esta realidad y estime el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente, para lo cual requiere de nuevas bases legislativas e instrumentos. La estimación de este crecimiento, siempre debe ser generosa, pues el costo de sobre estimar será pequeño, mientras que el de subestimar será enorme: un crecimiento urbano desordenado.”

Tales consideraciones fueron aceptadas por las Comisiones de Congreso de la Unión que, en su momento, tuvieron a su cargo el estudio y dictamen de la iniciativa en cuestión, siendo una propuesta que fue aprobada por el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal.

Es menester considerar que, entre los aspectos novedosos de la Ley General de Asentamientos Humanos, en comparación con las leyes generales de la materia que le antecedieron, fue precisamente **el considerar que la planeación del desarrollo urbano debería tener una visión a largo plazo que promoviera la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país.**

En esos términos, **no le asiste la razón al Municipio actor, en cuanto considerar que la existencia de una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial resulta inconstitucional**, tanto por consistir un instrumento de planeación a largo plazo, como por abarcar regiones más amplias del territorio, incluidas zonas metropolitanas o conurbadas estatales, pues **ello se encuentra dentro de las facultades de regulación que, en materia de asentamientos humanos le permiten al Congreso de la Unión establecer el modelo de desarrollo humano que debe aplicarse en todo el país, así como los instrumentos jurídicos y de planeación para lograr una efectiva congruencia y coordinación en su aplicación y observancia por parte de todos los órdenes de gobierno.**

A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta que la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, si bien se trata de un instrumento de planeación a largo plazo, contrario a lo alegado por la actora, **no constituye un instrumento de carácter rígido o inflexible**, pues, precisamente, de acuerdo con el artículo 25, párrafo primero, de la Ley General impugnada, dicha estrategia puede ser revisada y, en su caso, actualizada, cada seis años, o bien, cuando ocurran cambios profundos que puedan afectar la estructura del país.

Por otra parte, resulta igualmente **infundado** el argumento de la falta de certeza y seguridad jurídica que acusa el actor por la existencia conjunta de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y del Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, puesto que no existe la inconsistencia que se alega.

El artículo 23 de la Ley General impugnada dispone con claridad que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, **se debe llevar a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano, a través de cinco instrumentos** que se enlistan en ese mismo precepto, y que son: **1)** la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; **2)** los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; **3)** los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones; **4)** los planes o programas de desarrollo urbano; y **5)** los planes o programas de desarrollo urbano que se deriven de los anteriores y que se determinen, en la Ley General de Asentamientos Humanos, y la legislación estatal de

desarrollo urbano (de centros de población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales). Aunado a ello, **dicha disposición ordena que todos los instrumentos de planeación deben guardar congruencia entre sí, sujetándose al orden jerárquico que establece su ámbito territorial.**

Con base en ello, se observa que la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial se inserta, en este orden, como el instrumento de planeación con visión de mediano y largo plazo, que configura la dimensión espacial del desarrollo del país, el cual constituye el marco básico de referencia y congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales del país en materia de ordenamiento territorial que tiene por objetivo promover la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país, lo cual se señala en el artículo 24 de la Ley General de la materia.

Por tanto, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano debe sujetarse a las previsiones, tanto del Plan Nacional de Desarrollo, como de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, según se mandata en el artículo 26, primer párrafo del artículo 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

De esta forma, **no se advierte que exista contradicción, inconsistencia o incompatibilidad entre la mencionada Estrategia Nacional y el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**

Finalmente, resulta **infundado** lo alegado por el Municipio actor, en cuanto a que, en la aprobación de la Estrategia Nacional que se analiza, deban ser escuchados todos los Municipios del país conjuntamente con los gobernadores de los Estados, y no así, mediante el procedimiento que detalla el artículo 25 de la Ley General impugnada.

Lo anterior, pues, como se precisó, **es competencia del Congreso de la Unión**, en ejercicio de su facultad para regular el modelo y política de planeación en materia de desarrollo urbano, **establecer los procedimientos democráticos para la aprobación de tal instrumento**, lo cual se cumple al establecer que dicha estrategia debe ser aprobada en un proceso de consulta, donde interviene el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pero también los ámbitos de gobierno locales a través de sus respectivos Consejos Estatales, ello previo a su aprobación por el Ejecutivo Federal, según se dispone en el artículo 25 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Por lo expuesto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 24 y 25 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO PRIMERO. Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. En su **primer concepto de invalidez, apartado D**, el Municipio actor cuestiona, tanto las facultades, como la forma de integración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, previstas en los artículos 14, 15 y 16 de la Ley General impugnada.

Con relación a las facultades del citado Consejo Nacional, señala que, al exceder éstas el ámbito de interés nacional, se le permite a un órgano integrado de forma discrecional por el titular de una dependencia de la administración pública federal, ejercer atribuciones que se circunscriben al interés de una comunidad regional o local, ya sea estatal o municipal, o de sus respectivos órganos de gobierno.

Respecto a la integración del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuestiona el hecho de que no satisface los principios que derivan del sistema federal y de nuestra forma de gobierno, porque deja a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano su integración y convocatoria. Por ello, considera que para satisfacer adecuadamente el principio democrático y la forma representativa de gobierno, dicho Consejo Nacional debe integrarse por todos los Gobernadores de los Estados y de la Ciudad de México, o bien, por el representante que sea designado por la mayoría de la entidad federativas de que se trate; así como salvaguardar que las decisiones que emanen del citado Consejo, que sean de verdadera trascendencia nacional, sea aquella que resulte de la mayoría de los miembros que estén dotados de legitimidad democrática, sin perjuicio de que se prevea la obligación de valorar la opinión de los “representantes” de los sectores, público, social y privado; entre los cuales también se deben incluir las instituciones académicas y los expertos, como se dispone respecto de la integración de los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Los artículos que cuestiona el municipio son los siguientes

“Artículo 14. El Consejo Nacional es la instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la Secretaría, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.”

“Artículo 15. El titular de la Secretaría determinará la forma de organización e integración del Consejo Nacional, atendiendo principios de pluralidad y equidad de género, así como considerando el régimen federal del país y la representatividad de los sectores público, social y privado.”

El titular de la Secretaría, presidirá el Consejo Nacional y, en su caso, sus ausencias serán suplidas por quien designe. El titular de la Secretaría designará a quien funja como Secretario Técnico del Consejo.”

“Artículo 16. El Consejo Nacional tendrá las siguientes facultades:

I. Conocer, analizar y formular propuestas sobre el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial que le someta a su consideración la Secretaría, así como sus modificaciones y adiciones;

II. Conocer y opinar sobre el proyecto de programa nacional de ordenamiento territorial y sus informes anuales de ejecución;

III. Conocer, opinar y proponer cambios en las políticas públicas, programas y acciones que la Secretaría formule en materia de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;

IV. Conocer y opinar las políticas o acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o instancias integrantes del Consejo Nacional que ejecuten directamente o en coordinación con otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas o municipios, relacionadas con el Desarrollo Regional y urbano;

V. Conocer y opinar los lineamientos, acuerdos y normas oficiales mexicanas emitidas por la Secretaría;

VI. Conocer y opinar los convenios de zonas metropolitanas;

VII. Conocer y opinar de la creación de nuevos Centros de Población;

VIII. Promover la creación de institutos de planeación, observatorios ciudadanos, consejos participativos y otras estructuras institucionales y ciudadanas;

IX. Opinar sobre los presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los organismos nacionales, estatales y, en su caso, municipales y de las Demarcaciones Territoriales, destinados a programas y acciones urbanísticas;

X. Proponer los cambios estructurales necesarios en materia de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, de conformidad con los análisis que se realicen en la materia, así como del marco regulatorio federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales;

XI. Proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de Desarrollo Urbano en los ámbitos federal, regional, estatal, municipal y de las Demarcaciones Territoriales;

XII. Proponer esquemas generales de organización para la eficaz atención, coordinación y vinculación de las actividades de Desarrollo Urbano en los diferentes sectores de la Administración Pública Federal, con las entidades federativas, los municipios, y las Demarcaciones Territoriales con los diversos sectores productivos del país;

XIII. Solicitar y recibir información de las distintas dependencias y entidades que realizan programas y acciones de Desarrollo Urbano;

XIV. Emitir los lineamientos para su operación y funcionamiento;

XV. Aprobar la creación de comités y grupos de trabajo para la atención de temas específicos y emitir los lineamientos para su operación, y

XVI. Las demás que le señale esta Ley.”

Los argumentos hechos valer por el municipio son **infundados**.

El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, es un órgano deliberativo y auxiliar, de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, el cual es presidido por el Titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, o por quien éste designe, el cual fue creado por el Congreso de la Unión en ejercicio de las facultades que tiene en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, en términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien, dicho Consejo Nacional tiene entre sus facultades la de proponer la estrategia nacional de ordenamiento territorial, según se dispone en el artículo 25, párrafo segundo, fracción I de la Ley General de Asentamientos Humanos, **sus atribuciones son, esencialmente, de conocimiento y opinión, mas no de decisión**, lo cual se desprende de lo prescrito en el artículo 16 de la referida Ley General.

Tomando en cuenta que, tanto la decisión de su existencia, la forma de su integración, así como de la asignación de sus facultades forman parte del sistema de planeación y desarrollo urbano que se prevé en la Ley General de Asentamientos Humanos, **las cuales no interfieren con las facultades constitucionales que, en esa materia, corresponden a los municipios, en particular, porque dicho Consejo carece de atribuciones decisorias que puedan afectar a dicho orden de gobierno**, es que resultan infundados los conceptos de invalidez que, con relación al Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial hizo valer el municipio.

Por lo anterior, corresponde reconocer la **validez** de los artículos 14, 15 y 16 de la Ley General impugnada.

DÉCIMO SEGUNDO. Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal. En su **primer concepto de invalidez, apartado E**, el Municipio actor señala que los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, fracción I, 38 y 44 de la Ley General impugnada establecen que en las zonas metropolitanas o de conurbación existirá una Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, integrada por representantes de la Federación, Estados y Municipios que integren la zona de que se trate, reconociendo que dichas zonas pueden comprender el territorio de una sola entidad federativa, o bien, de dos o más de ellas. Al respecto, aduce que, entre las facultades de la citada Comisión, está la de formular y aprobar el programa de ordenación de la Zona Metropolitana o de Conurbación, así como gestionar y evaluar su cumplimiento, al cual se tendrán que sujetarse los gobiernos municipales al formular y aprobar sus respectivos planes municipales, de centros de población o planes parciales, lo cual restringe su autonomía constitucional en esa materia.

Asimismo, afirma que la Ley General impugnada omite precisar en forma clara la manera en que cada nivel de gobierno designará a sus representantes de la citada Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación; aunado a que, el proyecto de plan o programa respectivo, debe contar, una vez agotado el periodo de consulta pública, con la aprobación definitiva de todos y cada uno de los Ayuntamientos de los Municipio involucrados de manera que, al no haberse previsto así en los capítulos denominados "Programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas" y "Gobernanza Metropolitana" de la Ley General impugnada, a su parecer resulta inconstitucional por no garantizar el respeto y cumplimiento de los principios del régimen federal.

Los artículos impugnados en este apartado por el demandante son del tenor siguiente:

"Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los municipios o las Demarcaciones Territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta Ley, y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal."

"Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una Zona Metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más Centros de Población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas."

En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado."

Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la Zona Metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento."

“Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley. Los gobiernos Federal, estatales y municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.”

“Artículo 34. Son de interés metropolitano:

- I. La planeación del ordenamiento del territorio y los Asentamientos Humanos;**
- II. La infraestructura vial, tránsito, transporte y la Movilidad;**
- III. El suelo y las Reservas territoriales;**
- IV. La Densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador;**
- V. Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano;**
- VI. La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano;**
- VII. La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales;**
- VIII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera;**
- IX. La gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos;**
- X. La prevención, mitigación y Resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático;**
- XI. La infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad;**
- XII. La accesibilidad universal y la Movilidad;**
- XIII. La seguridad pública, y**
- XIV. Otras acciones que, a propuesta de la comisión de ordenamiento, se establezcan o declaren por las autoridades competentes.”**

“Artículo 35. Para efectos del artículo anterior, la Secretaría emitirá los lineamientos a través de los cuales se establecerán los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación.”

“Artículo 36. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

- I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta Ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;”**

“Artículo 38. Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, los municipios y las Demarcaciones Territoriales respectivas, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los Centros de Población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente.”

“Artículo 44. El ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.”

“En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes.”

Son **infundados** los argumentos que se hacen valer.

Como quedó precisado en el considerando octavo de esta resolución, de lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional se desprende que el Congreso de la Unión tiene la atribución de dirigir la política nacional en materia de asentamientos humanos lo cual realiza mediante la expedición de la Ley General en la materia con dos propósitos fundamentales: **distribuir competencias** entre los tres órdenes de gobierno, pero sin desconocer ni alterar el carácter concurrente ni la participación que deben tener los Estados y los municipios en la consecución de los objetivos previstos en el artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Federal; y **regular mediante principios generales y normas básicas** el ejercicio de las facultades que conciernen a los tres órdenes de gobierno, cuidando en particular de no vaciar de contenido las atribuciones de los municipios previstas en el artículo 115, fracción V del Texto Fundamental, lo que implica dar a éstos una participación real y efectiva frente a la planeación estatal.

La atribución del Congreso de la Unión para regular a través de principios generales y normas básicas la ordenación de los asentamientos humanos, tiene por finalidad garantizar la homogeneidad que debe existir en todos los órdenes de gobierno para cumplir con los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal. Tal situación resulta indispensable considerando que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de los centros de población es fundamental para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas federales, estatales y municipales, lo que tiene sustento en el artículo 26, apartado A de la Constitución Federal.

Teniendo en cuenta lo anterior se concluye que los preceptos cuestionados tienen por objeto garantizar la planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas, lo que de forma alguna afecta las atribuciones que tienen los municipios en dicha tarea, más aún cuando, como se estableció en el considerando noveno de esta ejecutoria, de los artículos 31, 32 y 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos se advierte que el legislador distinguió la manera de llevar a cabo la planeación en las zonas metropolitanas que se ubiquen en dos o más entidades federativas, de aquellas otras que se localizan en el territorio de un mismo Estado de la República.

De esta forma se reitera que de los artículos 31 y 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos se desprende que, **solo cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica**, será cuando la Federación, las entidades federativas, los municipios o las Demarcaciones Territoriales respectivas, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben **convenir la delimitación y constitución** de dicha zona metropolitana o conurbada, así como **planear y regular de forma conjunta y coordinada** el desarrollo de tales centros urbanos.

Por su parte, en el artículo 33 del referido ordenamiento se establece que, **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local**, supuesto en el cual **la participación de la Federación se produce en un plano de coordinación con las autoridades estatales** atendiendo a los principios, políticas y lineamientos previstos en la Ley General de Asentamientos Humanos, resaltándose en la parte final del precepto en cuestión que **la planificación de estas zonas se debe dar de manera conjunta y coordinada entre los tres órdenes de gobierno**, pero además con la participación efectiva de la sociedad, lo anterior, para lograr la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Lo anterior, no supone una intervención indebida de la Federación en las zonas metropolitanas del país, incluso de aquellas que se ubican y desarrollan en el territorio de una misma entidad federativa, puesto que la facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la planeación de las distintas jurisdicciones.

Ahora bien, con relación a que en la Ley General de Asentamientos Humanos se omitió precisar la forma en que cada nivel de gobierno designará a los representantes de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, es necesario señalar que **no existe obligación alguna para que el Congreso de la Unión tenga que desarrollar a detalle, la forma en que deberán elegirse a los integrantes que formarán parte de la Comisión señalada**, pues ello bien puede establecerse en otros ordenamientos de jerarquía inferior a la de la Ley General de la materia, esto es, en leyes federales y locales respectivas.

Por otra parte, en cuanto a que no se contempla en la Ley General impugnada la intervención de los Ayuntamientos respectivos en la aprobación de los programas metropolitanos, así como la previa consulta pública para dar lugar a tal asentimiento, cabe señalar que tal intervención expresamente se contempla en el artículo 36, párrafo segundo, fracción I del citado ordenamiento, donde se establece la existencia de una **Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación, de la cual forman parte la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la zona de que se trate**, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere la citada Ley General, y quienes **tendrán, además, la atribución de coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento**.

Asimismo, cabe mencionar que también se prevé la participación de un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, el cual tiene por función promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas metropolitanos.

Atento a lo anterior, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 31, 32, 33, 34, 36, fracción I, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO TERCERO. Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculados con el ordenamiento territorial, vulnera la autonomía del Municipio. En su **primer concepto de invalidez, apartado C**, el Municipio actor alega que es inconstitucional lo previsto en el artículo 8, fracción XXVIII, y transitorio Cuarto del Decreto por el que se expide la Ley General impugnada en este asunto, puesto que, a su parecer, no existe fundamento constitucional alguno que le permita al Congreso de la Unión prever algún mecanismo que coadyuve, asesore y, en su caso, represente los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, así como para ampliar las atribuciones de la Procuraduría Agraria en lo que respecta a la defensa de los derechos humanos vinculados con el ordenamiento territorial.

Los planteamientos del actor resultan **infundados**.

Como se ha precisado, es incorrecta la afirmación del demandante en el sentido de que no existe sustento constitucional que permita al Congreso de la Unión ordenar que se reformen las disposiciones legales correspondientes para atribuir como facultad de la Federación, prever el mecanismo a que se refiere el artículo 8, fracción XXVIII de la ley impugnada; así como ampliar las facultades de la Procuraduría Agraria, a fin de garantizar la procuración de la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial, pues tal sustento se encuentra en la atribución con que cuenta el órgano legislativo federal para establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, en materia de asentamientos humanos, prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal.

En ejercicio de esa atribución, es que quedó plasmado en el artículo 8, fracción XXVIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, lo siguiente:

“Artículo 8. Corresponden a la federación, a través de la Secretaría las atribuciones siguientes:

XXVIII. Prever el mecanismo que coadyuve, asesore y en su caso represente, los intereses de los habitantes ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, con especial atención a mujeres y a los sectores más desfavorecidos;”

En consonancia con lo anterior, en el artículo Cuarto Transitorio de la Ley General impugnada se estableció lo siguiente:

“CUARTO. En un plazo de seis meses contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Congreso de la Unión deberá reformar las disposiciones legales correspondientes con el objeto de ampliar las facultades de la Procuraduría Agraria, a fin de garantizar la procuración de la defensa de los derechos humanos vinculados al ordenamiento territorial.”

De las disposiciones transcritas, no se advierte que causen, por sí mismas, alguna afectación a las facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos del ente municipal, puesto que de ellas solo se observa que tienen por objeto establecer mayores facultades a la Procuraduría Agraria para garantizar los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial.

Lo anterior, en forma alguna afecta las competencias del Municipio actor, pues en todo caso, se relaciona a cuestiones relacionadas con la protección de los derechos humanos de las personas vinculados al ordenamiento territorial.

Por tanto, debe reconocerse la validez del artículo 8, fracción XXVIII, y Cuarto Transitorio, de la Ley General impugnada.

DÉCIMO CUARTO. La obligación dirigida a los Congresos locales de establecer que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, se atiendan las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. En su primer concepto de invalidez, apartado C el actor señala que el artículo 60, fracción IX, de la Ley General impugnada, obliga a las legislaturas locales a que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, atiendan las recomendaciones que se emita en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, pues, a su parecer, ello invade las competencias de los Estados.

El precepto cuestionado es el que a continuación se transcribe:

Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: (...)

IX. La simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales atenderán las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de esta Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Los planteamientos del actor son infundados, pues el hecho que se mandate a los Congresos de los Estados para que en las leyes locales de la materia se prevea la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias en cualquier acción urbanística atendiendo a las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en nada afecta las competencias constitucionales de los municipios previstas en el artículo 115, fracción V de la Constitución Federal, en particular las contenidas en los incisos d) y f) de dicho precepto, pues invariablemente conservarán la facultad para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; así como para otorgar licencias y permisos para construcciones en el ámbito de su competencia de sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Es menester resaltar que las recomendaciones a que se refiere el artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones⁵⁴, son aquellas que emite el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a los Gobiernos estatales y municipales para el desarrollo de infraestructura, obra pública, desarrollo territorial y bienes inmuebles, que fomenten la competencia, libre concurrencia y cobertura del servicio de telecomunicaciones, las que de ninguna manera resultan vinculantes por lo que no vacían de contenido a la competencia de los municipios para expedir licencias y permisos con motivo de cualquier acción urbanística.

De lo anterior se puede concluir que la fracción IX del artículo 60 de la Ley General impugnada, tiene como propósito coordinar la planeación urbana en su interrelación con la libre competencia e infraestructura para las telecomunicaciones en los tres órdenes de gobierno, lo cual resulta acorde con las atribuciones del Congreso Federal para distribuir competencias entre los diversos órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos.

⁵⁴ Artículo 147. (...)

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, emitirá recomendaciones a los gobiernos estatales, al Gobierno del Distrito Federal y gobiernos municipales, para el desarrollo de infraestructura, obra pública, desarrollo territorial y bienes inmuebles, que fomenten la competencia, libre concurrencia y cobertura del servicio de telecomunicaciones. En particular, el Ejecutivo Federal promoverá activamente, dentro de sus potestades legales, el uso de los bienes a los que hace referencia este capítulo para el despliegue de redes de telecomunicaciones.

Por lo que se reconoce la **validez** del artículo 60 fracción IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO QUINTO. La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial. En su **segundo concepto de invalidez**, el Municipio cuestiona la constitucionalidad del artículo 60, fracción VII, de la Ley General impugnada, el cual determina que la legislación local debe establecer los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, las que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial, lo cual considera que vulnera el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial.

Al respecto, aduce que tal disposición viene acompañada de lo dispuesto en los artículos 10 fracción XX; 11, fracción XIX, y 108 de la Ley General de la materia, los cuales pretenden impedir que los Estados y Municipios puedan ejercer su potestad sancionadora en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, derivado de lo que resulte del ejercicio de sus facultades de inspección, control y vigilancia.

Para establecer el contexto del artículo 60, fracción VII que cuestiona el actor, se transcriben también los demás preceptos que cita en su demanda:

“Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

XX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano, conforme a lo que prevea la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones a tales disposiciones;”

“Artículo 11. Corresponde a los municipios:

XIX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de Desarrollo Urbano y Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de tales planes o programas de Desarrollo Urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente;”

“Artículo 60. La legislación local, en las materias objeto de esta Ley, establecerá los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, en los siguientes términos: (...)

VII. Deberá definir los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución, que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial;”

“Artículo 108. Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que cause daños o efectos negativos al ordenamiento territorial, Asentamientos Humanos o al Desarrollo Urbano, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable.

Cuando por infracción a las disposiciones de esta Ley, las leyes estatales, las normas oficiales mexicanas o a los planes y programas de la materia se hubieren ocasionado daños o perjuicios, las personas interesadas podrán solicitar a la autoridad competente, la formulación de un dictamen técnico al respecto, el cual tendrá valor de prueba, en caso de ser presentado en juicio.

La legislación estatal establecerá el régimen de responsabilidades y de reparación de daños aplicable a toda persona que cause perjuicios o efectos negativos al ordenamiento territorial, a los Asentamientos Humanos, al Desarrollo Urbano o a sus infraestructuras, edificaciones e instalaciones.”

Lo alegado por el demandante es **fundado**.

Este Tribunal Constitucional ha sostenido que el carácter concurrente de la materia de asentamientos humanos no implica que la facultad otorgada al Congreso de la Unión para **distribuir competencias** entre los distintos órdenes de gobierno y **regular mediante principios y bases generales** el ejercicio de éstas, resulte omnímoda o ilimitada, pues no puede desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, conclusión que encuentra sustento en la **jurisprudencia**

P.J. 17/2011⁵⁵, de rubro: **“ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTE DE LA MATERIA.”** (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, registro 161383).

Entre las atribuciones enlistadas en el artículo 115, fracción V de la Constitución Federal se encuentra la señalada con el inciso d), por la que se faculta al municipio a autorizar, controlar y vigilar la utilización del uso del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

Tales atribuciones exigen que sea el municipio quien directamente se encargue de revisar la legalidad de las acciones urbanísticas que se lleven a cabo en su espacio territorial. En este sentido puede decirse que las facultades descritas en el inciso d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, constituyen el fundamento de los mecanismos de autotutela administrativa de los que puede hacer uso el municipio para verificar la legalidad de las acciones urbanísticas que se realicen en su territorio, así como su apego a los planes municipales de desarrollo urbano.

Ahora bien, en el artículo 60, fracción VII de la Ley General de Asentamientos Humanos se establecen dos mandatos específicos: el primero ordena que sea en la legislación local donde se definan los casos y condiciones para la suspensión y clausura de las obras en ejecución. Esta prescripción es consistente con la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal para distribuir competencias en esta materia, la que en este caso se traduce en la atribución que se confiere a los Congresos de los Estados para que establezcan en la ley los supuestos normativos que pueden dar lugar a la suspensión y clausura de obras en ejecución.

El segundo mandato ordena que en las leyes locales se establezca que la suspensión y clausura de obras en ejecución sea producto de resolución judicial.

Esta última disposición transgrede la competencia de los municipios prevista en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, porque subordina el ejercicio de su función de autotutela administrativa para controlar y vigilar la utilización el uso, a la decisión de una autoridad distinta, en este caso, a una perteneciente al poder judicial local, la cual carece de atribuciones constitucionales para intervenir en el control y vigilancia de uso de suelo.

Por lo anterior, se declara la **invalidez** del artículo 60, fracción VII de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su porción normativa **“que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial”**.

DÉCIMO SEXTO. Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal. En su **primer concepto de invalidez, apartado F**, el Municipio actor señala que el artículo 75, fracción VI de la Ley General impugnada, vulnera la autonomía municipal al establecer que, los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, **no podrán ser destinados a otro uso**; lo cual restringe la libre administración de los bienes municipales y la potestad que tiene el Municipio de aprobar y administrar la zonificación y los usos y destinos del suelo, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, inciso b), y fracción V, incisos a) y b), en relación con los fines previstos en el diverso 27, párrafo tercero, todos de la Constitución Federal.

El artículo impugnado es el que se transcribe a continuación:

Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del Espacio Público se sujetará a lo siguiente: (...)

VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso;

El argumento hecho valer por el actor es **infundado**.

El actor parte de una premisa equivocada, pues la lectura aislada que hace el demandante del precepto impugnado, no lleva a concluir que los espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no pueden ser destinados a un uso distinto, puesto que si bien, en términos de lo dispuesto en el artículo 4, fracción VII de la Ley General que se analiza se

⁵⁵ De texto: “Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor.”

contempla el principio de protección y progresividad del espacio público, que implica, entre otras cuestiones, el deber que tienen los distintos órdenes de gobierno para fomentar el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos, los cuales, se dice, podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos, **ello no implica que exista una prohibición tajante para que no puedan ser utilizados tales espacios hacia otros fines, pues en la parte final de la citada fracción IV se señala que, en caso de utilidad pública, los espacios públicos deben ser sustituidos por otros que generen el mismo beneficio.**

En consonancia con tal principio, la fracción VI del artículo 75 de la Ley General impugnada, establece que los espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no pueden ser destinados a un uso distinto; sin embargo, en la fracción XII de ese mismo precepto, **se establece la regla que permite destinar los espacios públicos a otros fines, mas, en este caso, se dispone que la autoridad tiene que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares.**

Lo anterior permite concluir, que los artículos 4, fracción VII, y 75, fracciones VI y XII de la Ley General analizada, establecen las condiciones normativas para hacer compatible el principio de protección y progresividad del espacio público, con las facultades que corresponden al Municipio de disponer libremente del patrimonio inmobiliario municipal; para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

En vista de lo anterior, debe reconocerse la **validez** del artículo 75, fracción VI de la Ley General impugnada.

DÉCIMO SÉPTIMO. La previsión relativa a compensar a los propietarios por acciones urbanas (protección de zonas de salvaguarda, derechos de vía y protección de polígonos de amortiguamiento industrial), vulnera la libre administración. En su primer concepto de invalidez, apartado H, el Municipio actor impugna la constitucionalidad del artículo 59, fracciones VIII y IX, de la Ley General impugnada, porque impide al ente municipal imponer modalidades a la propiedad privada en su respectivo ámbito de competencias, y además, obliga a compensar a los propietarios de los predios o áreas de terreno que sufran meras restricciones o limitaciones al ejercicio de su derecho de propiedad, confundiendo lo que es una imposición de una modalidad al derecho de propiedad, con un acto expropiatorio.

Además, aduce que la ley impugnada, al definir como principio de política pública el llamado “derecho a la propiedad urbana”, omite precisar los límites de ese derecho, esto es, que los Estados y Municipios también pueden imponer modalidades a la propiedad privada a través de las leyes, reglamentos, planes o programas y demás disposiciones administrativas de carácter general.

Dice que, al hablar la ley impugnada en su artículo 6 de las causas de utilidad pública, en su último párrafo se hace una referencia a la indemnización por la expropiación, mientras que al hablar de la zonificación primaria en el artículo 59, establece la obligación de compensar a los propietarios por precisar las zonas de salvaguarda y derechos de vía o los polígonos de amortiguamiento industrial.

De tal suerte que una interpretación extremadamente liberal de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, significaría que la ley impugnada, no solo impide a los Estados y Municipios ejercer su atribución de imponer modalidades a la propiedad privada, sino que también se constituye en favor de los particulares un derecho a ser compensados o indemnizados, por el solo hecho de planificar el desarrollo urbano en aras de salvaguardar el interés público, conforme a los principios y fines del artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Federal.

El artículo impugnado por el actor señala lo siguiente:

“Artículo 59. Corresponderá a los municipios formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población ubicados en su territorio.

La Zonificación Primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los programas municipales de Desarrollo Urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso, en la que se determinarán: (...)

VIII. La identificación y medidas para la protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, especialmente en áreas de instalaciones de riesgo o sean consideradas de seguridad nacional, compensando a los propietarios afectados por estas medidas, y

IX. La identificación y medidas para la protección de los polígonos de amortiguamiento industrial que, en todo caso, deberán estar dentro del predio donde se realice la actividad sin afectar a terceros. En caso de ser indispensable dicha afectación, se deberá compensar a los propietarios afectados. (...)

Los conceptos de invalidez del municipio son **infundados**.

Tal como se refirió en el considerando octavo de esta sentencia, frente al ámbito competencial del municipio en materia de asentamientos humanos, el Congreso de la Unión tiene dos atribuciones fundamentales al emitir la Ley General respectiva. La primera, consistente en **distribuir competencias** en materia de asentamientos humanos en los tres órdenes de gobierno, sin desconocer ni alterar las competencias municipales previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Y la segunda, **regular** mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones con el fin de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, **pero sin convertir al municipio en un mero ejecutor en su consecución al margen de los otros niveles de gobierno**.

Así, mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación**, el Congreso puede establecer una legislación sobre asentamientos humanos que prevea las líneas generales y objetivos comunes del desarrollo territorial a nivel nacional, con el objeto de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Federal, esto es, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, **pero respetando un ámbito de autonomía efectiva para el municipio**.

Tomando en cuenta lo anterior se concluye que, las disposiciones impugnadas no vulneran las atribuciones del municipio en materia de asentamientos humanos previstas en el artículo 115, fracción V de la Constitución Federal, pues en modo alguno suponen una limitación u obstrucción para que, en ejercicio de tales facultades, dicho orden de gobierno pueda formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Por el contrario, en el acápite del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se establece con claridad que corresponderá a los municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio. De esta forma, el citado precepto se limita a señalar los aspectos que deberán determinarse por los municipios al momento de realizar la zonificación primaria y la zonificación secundaria que habrán de plasmar en sus respectivos programas municipales de desarrollo.

Tal mandato tiene asidero en la facultad asignada al Congreso de la Unión para distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno en la materia, así como para regular, mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de éstas, además de resultar consistente con la atribución del municipio para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, contemplada en el artículo 115, fracción V, inciso a) de la Constitución Federal.

En particular, las previsiones que debe tener en cuenta el municipio al realizar la zonificación primaria y que se enlistan a modo de normas básicas en el párrafo segundo del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos, de modo alguno le imponen al municipio una forma determinada para definir las áreas que integran y delimitan los centros de población que se encuentran en su territorio, por lo que no puede decirse que tal precepto reduzca al municipio a ser un mero ejecutor de las disposiciones de la citada Ley General.

Bajo este entendido, las fracciones VIII y IX del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos no impiden al municipio la posibilidad de realizar la zonificación primaria en los centros de población que se ubiquen en su territorio. Por el contrario, tales preceptos lo facultan para identificar y adoptar las medidas de protección de las zonas de salvaguarda y derechos de vía, así como para la protección de los polígonos de amortiguamiento industrial.

El hecho de que en esos preceptos se establezca que, en caso de que existan propietarios afectados por el establecimiento de las zonas de salvaguarda y polígonos de amortiguamiento industrial, éstos tendrán el derecho de ser compensados, en nada merma las atribuciones del municipio para definir la ubicación de tales áreas, pues dicha medida debe entenderse como una de las líneas generales de la política de ordenamiento de asentamientos que busca la protección de sus derechos humanos que, en este caso, se traduce en el deber del Estado de responder cuando se afecta el derecho de propiedad de los particulares que se verán afectados por soportar que se establezcan tales áreas de protección en sus terrenos.

Es menester precisar, que la compensación a que se refieren las fracciones impugnadas, no debe confundirse con la indemnización que es concomitante a la expropiación, pues ninguno de los supuestos previstos en las fracciones VIII y IX del artículo 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos contempla la pérdida del derecho de propiedad por causa de utilidad pública, sino una mera afectación a tal derecho derivado de la necesidad de establecer una zona de seguridad en el terreno de particulares para proteger la vida, la salud o los bienes de quienes se encuentren cercanos a instalaciones de riesgo o industrias que, por sus características exijan considerar un área de salvaguarda o amortiguamiento.

Por lo anterior, debe reconocerse la **validez** del artículo 59, fracciones VIII y IX de la Ley General de Asentamientos Humanos.

DÉCIMO OCTAVO. Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes. En el primer concepto de invalidez, apartados A y B, el Municipio actor señala, por un lado, que la Ley General impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, de manera que los ciudadanos no pueden hacer ni exigir a las autoridades competentes, propuestas significativas en aspectos relevantes, como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, en comparación con lo que se preveía en la anterior Ley General de la materia. A lo anterior, dice que debe agregarse la infortunada decisión de excluir la participación ciudadana en la vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano, así como la posibilidad de proponer la modificación de estos instrumentos.

Asimismo, aduce que con los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se desnaturaliza la denuncia administrativa en materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano, pues tal instrumento de participación ciudadana ya no constituye un mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas competentes, principalmente municipales, para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano, pues por virtud de la ley impugnada ahora se impide que las autoridades administrativas competentes en la materia ordenen y ejecuten por sí y ante sí, medidas de seguridad como suspensiones y clausuras, o sanciones equivalentes.

Los anteriores manifestaciones resultan **inatendibles** en esta instancia constitucional, pues ha sido criterio de este Tribunal Pleno que las violaciones a derechos fundamentales de las personas no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional, toda vez que **no constituye la vía idónea para hacerlo**.

Al resolver las controversias constitucionales **21/2006** y **54/2009**, se reconoció que el criterio contenido en la tesis **P/J. 101/99**, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER”** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 708, registro 193257) ha sido matizado. Es decir, **la finalidad de la controversia constitucional no consiste en analizar posibles violaciones a derechos fundamentales de manera desvinculada a algún problema de probable invasión de esferas de competencia**.

Los reclamos del Municipio actor, relativos esencialmente a que la Ley local impugnada reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana, en comparación con los derechos que reconocía la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, **en modo alguno se relacionan con alguna violación competencial**, sino que versan exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados.

Por este motivo, son inatendibles las alegaciones del Municipio demandante, pues con ello no hace referencia alguna a violaciones a facultades constitucionales conferidas al ente municipal, sino que únicamente alegan violaciones a derechos fundamentales de las personas.

Como se sostuvo en los precedentes ya citados, si se realizara el estudio de constitucionalidad solicitado por la parte actora, se desnaturalizaría el sistema procesal de las controversias constitucionales, pues éste se encamina, primordialmente, a preservar las competencias de cada orden de gobierno previstas en la Constitución federal.

Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver las **controversias constitucionales 62/2009⁵⁶ y 104/2009⁵⁷**, en sesión de dos de mayo de dos mil trece.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General impugnada.

DÉCIMO NOVENO. Efectos. De acuerdo con lo resuelto en los considerandos octavo y décimo quinto de esta sentencia, se declara la invalidez de los artículos:

- 59, párrafo tercero, fracción II;

⁵⁶ Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la Presidencia. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no participó en esta votación).

⁵⁷ Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, con reserva; Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, se determinó declarar infundados los conceptos de invalidez en los que se aducen violaciones a derechos fundamentales. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra (La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión celebrada el dos de mayo de dos mil trece previo aviso a la Presidencia).

- 60, fracción VII, en su porción normativa **“que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial”**; y
- 71, fracción III, en su porción normativa **“y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”**.

Todos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

En términos de lo previsto en los dos últimos párrafos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal⁵⁸, así como en el artículo 42 de la Ley Reglamentaria⁵⁹, dado que la presente controversia constitucional no se encuentra en alguno de los supuestos que autoricen la declaración de invalidez con efectos generales, pues la inconstitucionalidad de las normas expedidas por el Congreso de la Unión de carácter general estimadas inválidas fue planteada por un municipio, las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo tendrán efectos **únicamente respecto de las partes en la controversia**,⁶⁰ a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso de la Unión.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

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

SEGUNDO. Se sobresee respecto de las referidas “consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama”, así como del artículo transitorio sexto, párrafo primero, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, en los términos del considerando quinto, apartado C, de esta decisión.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII y de la XXXVI a la XL, 4, fracciones de la I a la VI y X, 5, 6, párrafo último, 7, 8, fracciones I, II, IV, VI, VII, X, XI, de la XVIII a la XXI, XXIV, XXVII, XXVIII y XXX, 9, 10, 11, 14, 15, 16, del 22 al 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, del 31 al 35, 36, párrafos primero y segundo, fracciones de la I a la V, 37, fracciones I y de la III a la VI, y párrafo último, 38, 44, 46, 52, fracciones I y VII, 53, fracciones IV y VI, 59, párrafos primero, segundo y tercero, fracción I, 60, fracción VI y IX, 71, fracción III —con la salvedad precisada en el punto resolutive cuarto—, 75, fracción VI, 76, párrafo primero, 93, fracción I, 104, 105, 106, 108 y 117, así como los artículos transitorios del primero al quinto, sexto, párrafo segundo, séptimo, octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, en atención a los considerandos del octavo al décimo octavo de esta determinación.

⁵⁸ **Artículo 105.** [...]

I. [...]

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

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

⁵⁹ **Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

⁶⁰ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.9/99 cuyo rubro y texto son: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.** De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, pág. 281.

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, 60, fracción VII, en su porción normativa “que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial”, y 71, fracción III, en su porción normativa “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de la Unión, en términos de los considerandos octavo, décimo quinto y décimo noveno de esta ejecutoria.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a las causales de improcedencia, en sus apartados A, denominado “Causales invocadas por el Ejecutivo Federal” (declarar infundadas las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal, atinentes a que el municipio actor no tiene interés legítimo y que la demanda fue extemporánea), y B, denominado “Causales invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión” (declarar infundada la causa de improcedencia aducida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, alusiva a que el decreto por el que se expidió la ley general cuestionada no constituye una resolución definitiva), y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado C, denominado “Causales de improcedencia advertidas de oficio”, consistente en sobreseer, de oficio, respecto de las referidas “consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama”, así como del artículo transitorio sexto, párrafo primero, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado “Violaciones al proceso legislativo”, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado “El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la Ley General impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política”, consistente en reconocer la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII y de la XXXVI a la XL, 4, fracciones de la I a la VI y X, 5, 6, párrafo último, 7, 8, fracciones II, VI, X, XXIV y XXVII, 9, fracciones IV y V, 10, 11, 22, 23, 26, 28, 29, párrafo primero, fracciones I, II y III, 36, párrafos primero y segundo, fracciones de la II a la V, 37, fracciones I y de la III a la VI, y párrafo último, 46, 52, fracciones I y VII, 53, fracciones IV y VI, 59, párrafos primero y segundo, fracciones de la I a la VII, 60, fracción VI, 76, párrafo primero, y 93, fracción I, así como de los artículos transitorios primero, segundo, tercero, quinto, sexto, párrafo segundo, y séptimo de la Ley General de Asentamientos

Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Las señoras Ministras y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado “El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la Ley General impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política”, consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. Las señoras Ministras y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de la interpretación del artículo 117, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la interpretación del artículo 117, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, denominado “Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas o conurbadas de interés local, vulneran la autonomía municipal”, consistente en reconocer la validez de los artículos 8, fracciones IV, XI y de la XVIII a la XXI y XXX, 9, párrafo primero y fracciones I, II y III, 35 y 117, así como de los artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado “El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la Ley General impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política”, consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos décimo primero, denominado “Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano”, décimo tercero, denominado “Las facultades de la Procuraduría Agraria vinculados con el ordenamiento territorial, vulnera la autonomía del Municipio”, y décimo cuarto, denominado “La obligación dirigida a los Congresos locales de establecer que, en la simplificación de las autorizaciones, permisos o licencias de las autoridades locales, se atiendan las recomendaciones que se emitan en términos del artículo 147 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 8, fracción XXVIII, 14, 15 16, salvo sus fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa “municipales”, y 60, fracción IX, así como transitorio cuarto de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, denominado “Integración y facultades del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo

Urbano”, consistente en reconocer la validez del artículo 16 fracciones VI, VII y IX, en su porción normativa “municipales”, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado “La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política”, consistente en reconocer la validez de los artículos 24 y 25, salvo su párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa “para recibir sus opiniones”, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, denominado “La Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, afecta la autonomía del ente municipal y la descentralización política”, consistente en reconocer la validez del artículo 25, párrafo segundo, fracción II, en su porción normativa “para recibir sus opiniones”, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado “Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal”, consistente en reconocer la validez de los artículos 31, 32, 34, 38 y 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro Franco González Salas y la señora Ministra Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado “Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal”, consistente en reconocer la validez del artículo 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, denominado “Las facultades de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, restringen la autonomía municipal”, consistente en reconocer la validez del artículo 36, párrafo segundo, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas y la señora Ministra Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo séptimo, denominado “La

previsión relativa a compensar a los propietarios por acciones urbanas (protección de zonas de salvaguarda, derechos de vía y protección de polígonos de amortiguamiento industrial), vulnera la libre administración”, consistente en reconocer la validez del artículo 59, párrafo segundo, fracciones VIII y IX, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado “El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la Ley General impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política”, consistente en reconocer la validez del artículo 59, párrafo tercero, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. La señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, denominado “El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la Ley General impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política”, consistente en reconocer la validez del artículo 71, fracción III, en su porción normativa “Promover los Usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones”, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron en contra, por la invalidez de la totalidad de esta fracción. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular. Las señoras Ministras y los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando décimo sexto, denominado “Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal”, consistente en reconocer la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo octavo, denominado “Exclusión de la participación ciudadana en materia de asentamientos humanos y de la denuncia administrativa como mecanismo de coadyuvancia entre la ciudadanía y las autoridades municipales competentes”, consistente en reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, denominado “El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la Ley General impugnada, que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política”, consistente en declarar la

invalidez, con efectos únicamente entre las partes, de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa con reserva de criterio en cuanto a esta declaratoria de invalidez, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, denominado “La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial”, consistente en declarar la invalidez del artículo 60, fracción VII, en su porción normativa “que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial”, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por la invalidez de la totalidad de la referida fracción.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reservas, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo noveno, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en los puntos resolutive:

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministra Ponente, **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ciento seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 21/2017, promovida por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del ocho de febrero de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 21/2017, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE MONTERREY, ESTADO DE NUEVO LEÓN.

En sesión pública celebrada el ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional 21/2017. El asunto fue promovido por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano expedida por el Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

El Municipio planteó principalmente que la Ley impugnada vulnera su autonomía constitucional, pues impone un modelo único en materia de desarrollo urbano que centraliza las decisiones en los Poderes Federales, ocasionando la subordinación de los órdenes de gobierno local y municipal.

Coincido en términos generales con el sentido de la sentencia, aunque me separo de sus argumentos en tres aspectos puntuales. Así, tomé la decisión de formular un voto concurrente a efecto de desarrollar: **I.** Las razones por las cuales se deben desestimar las causas de improcedencia relativas a la definitividad del procedimiento legislativo como requisito para su impugnación; **II.** Los motivos por los que comparto la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pero por razones distintas a las sostenidas por la mayoría; y **III.** Las razones por las que coincido en la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

I. Voto concurrente en relación con las causas de improcedencia invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

a) Fallo mayoritario.

En la sentencia se desestima la causa de improcedencia invocada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión relativa a que las etapas del procedimiento legislativo impugnado no constituían una resolución definitiva y, por tanto, debía considerarse como improcedente el planteamiento del municipio actor en el que se combatían de manera aislada las etapas del proceso legislativo respectivo.

Al respecto, en la sentencia se argumenta que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada del mismo, *“de tal forma que no es impugnabile en lo individual cada acto legislativo de ese proceso, pues no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general”*. En esta línea, se señala que *“la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente se puede realizar a partir de que es publicada la norma general respectiva, porque es en ese momento cuando los actos relativos adquieren definitividad”* (página 44 de la sentencia).

Bajo esta lógica, se concluye que si la Ley General impugnada que tuvo su origen en el procedimiento legislativo que se controvierte en esta vía fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, resulta procedente la impugnación de los actos que conformaron dicho proceso legislativo por parte del actor. Lo anterior, con apoyo en la tesis jurisprudencial 129/2001 de rubro **“CONTROVERISA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL”**¹.

b) Razones de disenso.

En este punto, comparto la conclusión de la sentencia en el sentido de declarar **infundado** el argumento de la Cámara de Diputados consistente en que el Municipio actor impugnó de manera aislada las etapas del procedimiento legislativo y ello resulta improcedente dentro de una controversia constitucional. Sin embargo, estimo pertinente formular el presente voto concurrente, pues **difiero de las consideraciones** mediante las cuales desestima dicha causa, **consistentes, medularmente, en que “la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente se puede realizar a partir de que es publicada la norma general respectiva”** (página 44 de la sentencia).

En primer lugar, advierto que —contrario a lo alegado por la Cámara de Diputados— el Municipio actor no impugnó de manera aislada o individual las etapas del procedimiento legislativo que dieron origen a la Ley General combatida; **sino que, con motivo de la publicación de ésta, impugnó los vicios formales que, a su parecer, se verificaron dentro del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley General de Asentamientos Humanos.**

¹ Emitida por el Tribunal Pleno y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804.

Ahora bien, apoyándose en el criterio contenido en la **tesis jurisprudencial 129/2001²** —derivada del recurso de reclamación 209/2001—, en la sentencia se afirma que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada del mismo, “*de tal forma que no es impugnabile [vía controversia constitucional] en lo individual cada acto legislativo de ese proceso, pues no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general*” (páginas 43 y 44 de la sentencia).

Sin embargo, en precedentes más recientes —en específico, al resolver el **recurso de reclamación 36/2012-CA³**—, este Alto Tribunal matizó dicho criterio y distinguió que si bien en la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente impugnar individualmente las fases de un procedimiento legislativo; **en la controversia constitucional sí es posible reclamar las fases del procedimiento legislativo, sin que pueda alegarse falta de definitividad**. Lo anterior, pues, en este medio de control, no hay limitación a la impugnación de normas generales, lo que permite atacar los actos concretos que integran cada una de las fases del procedimiento legislativo, siempre que lo hagan los poderes legitimados constitucionalmente y éstos aleguen una transgresión a su ámbito constitucional de competencias asignado⁴.

Así las cosas, si bien coincido con la idea de que en controversia constitucional es procedente impugnar un procedimiento legislativo con motivo de la emisión de la norma a la que da origen, supuesto en el que nos encontramos en el presente caso y, en consecuencia, es claramente **infundado** el planteamiento de la Cámara de Diputados; **no comparto la afirmación tajante que se formula en la sentencia en cuanto a que en controversia constitucional no es posible impugnar de manera individual los actos del procedimiento legislativo, pues lo cierto es que este Alto Tribunal ha reconocido que sí sería posible en los términos apuntados en el párrafo anterior.**

En suma, **estimo que en controversia constitucional es posible impugnar tanto el procedimiento legislativo en su conjunto con motivo de la emisión de la norma general que le dio origen, como también actos específicos dentro del procedimiento legislativo, siempre que se cumplan los requisitos para ello.** Por ello, me manifesté con el sentido de la sentencia, pero ***separándome*** de sus consideraciones.

II. Voto concurrente en relación con el artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En este apartado desarrollaré las razones por las cuales me pronuncié a favor del reconocimiento de validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pero por razones distintas a las sostenidas por la mayoría.

El artículo en cuestión establece lo siguiente:

Artículo 75. *El uso, aprovechamiento y custodia del Espacio Público se sujetará a lo siguiente: [...]*

VI. *Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso [...]*

Al respecto, el municipio actor argumentó que la norma es inconstitucional debido a que vulnera las competencias que le reconoce el artículo 115, fracciones II, inciso b) y V, incisos a) y d), de la Constitución General, al impedirle modificar el uso de los espacios a que se refiere.

a) Fallo mayoritario.

De la lectura de la sentencia se desprende que la mayoría de las Ministras y los Ministros consideraron que el municipio actor partió de una premisa equivocada, al considerar que los espacios públicos a que se refiere la fracción impugnada no pueden ser destinados a usos distintos.

Lo anterior, debido a que conforme al artículo 4, fracción VII, de la Ley General de la materia, en caso de utilidad pública, **los espacios en cuestión sí pueden ser sustituidos por otros que generen el mismo beneficio**. De esta manera, la fracción XII del diverso numeral 75 faculta a la autoridad para destinar los espacios públicos a otros fines, supuesto en el que deberá justificar la modificación y sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares. De ahí que no se vulneren las facultades municipales de la materia.

b) Razones de disenso.

Si bien concuerdo con el reconocimiento de validez de la norma impugnada, arribo a dicha conclusión a partir de un razonamiento distinto. Como lo he sostenido, el Congreso de la Unión tiene competencias para distribuir facultades en materia de asentamientos humanos y regular mediante principios generales y normas básicas el ejercicio de estas atribuciones. Ello, sin vaciar de contenido las atribuciones de los municipios o convertirlos en meros ejecutores.

² Emitida por este Tribunal Pleno y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 804, de rubro: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL**”.

³ Resuelto por la Primera Sala, en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil doce.

⁴ Dicho criterio quedó plasmado en la tesis aislada CCLXVIII/2012, emitida por la Primera Sala y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo 1, diciembre de 2012, página 580, de rubro: “**PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. MOMENTOS EN QUE PUEDEN IMPUGNARSE LOS ACTOS QUE LO INTEGRAN TRATÁNDOSE DE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL O UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**”.

Tratándose de normas que imponen modalidades para administrar el patrimonio inmobiliario, también he sostenido que **no deben imponer prohibiciones absolutas** que hagan nugatoria la facultad prevista en la fracción IV del artículo 115 constitucional⁵. Así me pronuncié durante la discusión de la controversia constitucional 67/2011 en la sesión del diecinueve de febrero de dos mil trece del Tribunal Pleno.

Conforme a este razonamiento, considero que en el caso la norma impugnada es constitucional porque **no establece una limitación absoluta en cuanto al destino de los bienes municipales**.

En efecto, la norma impugnada protege el mantenimiento de los espacios públicos, de acuerdo con los principios de protección y progresividad, que derivan del reconocimiento de su importancia para garantizar el derecho a una vida sana, así como la convivencia, recreación y seguridad ciudadanas⁶.

Con todo, tal como señala la sentencia, el artículo 4, fracción VII, de la Ley General de la materia también dispone que, en caso de utilidad pública, los espacios públicos podrán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes. De ahí que la fracción XII del propio artículo 75⁷, disponga que en caso de tener que utilizar suelo destinado a espacio público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar la modificación y sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares. En este contexto, es claro que la norma impugnada no establece una limitación absoluta al destino de los bienes municipales.

Por lo anterior, comparto la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aunque por razones distintas a las reflejadas en la sentencia.

III. Voto concurrente en relación con los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

a) Fallo mayoritario.

En este apartado el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General impugnada, al considerar que los argumentos del Municipio actor eran inatendibles pues no estaban relacionados con alguna violación competencial, sino que versaban exclusivamente sobre violaciones a derechos fundamentales de los gobernados, las cuales no se pueden reclamar a través de la controversia constitucional al no ser la vía idónea para ello.

b) Razones de disenso.

Si bien estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez de los artículos 104, 105 y 106⁸, esto se debe a que los planteamientos del Municipio actor son infundados y no a que sean inatendibles como estimó la mayoría del Pleno.

⁵ **Constitución General**

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:

⁶ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:

[...]

VII. Protección y progresividad del Espacio Público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como **elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana** que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el **mantenimiento de los espacios públicos** que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes;

⁷ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del Espacio Público se sujetará a lo siguiente:

[...]

XII. En caso de tener que utilizar suelo destinado a Espacio Público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares.

⁸ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

Artículo 104. Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán mecanismos de contraloría o vigilancia social, donde participen los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en el cumplimiento y ejecución de normas oficiales mexicanas, de los planes y programas a que se refiere esta Ley, aplicando los principios establecidos en ésta, y en su caso denunciando ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad aplicable.

Artículo 105. Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta Ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas a que se refiere esta Ley. Igualmente tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda.

Artículo 106. La denuncia ciudadana podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito o en medio electrónico y contenga:

I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;

II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;

III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor, y

IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

No se admitirán a trámite denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante.

Lo anterior, pues como he sostenido en diversos precedentes, **considero que es válido analizar violaciones a derechos humanos en controversia constitucional**, en tanto que el ámbito de protección de tales derechos puede determinar el alcance de las competencias materia de la controversia.

En efecto, al resolver las controversias constitucionales **62/2009** y **104/2009**⁹, sostuve que cuando los argumentos sobre violaciones a derechos fundamentales están íntimamente relacionados con la vulneración de ámbitos competenciales, es posible que en una controversia constitucional se analicen argumentos relacionados con derechos fundamentales, pues el contenido de los ámbitos competenciales también puede estar determinado por el de algunos derechos fundamentales.

De igual forma, en el voto concurrente y particular que formulé en la **controversia constitucional 62/2016**¹⁰, señalé que, si bien el objeto de tutela en la controversia constitucional son los ámbitos competenciales de los poderes u órganos legitimados, *“dichas competencias se proyectan sobre personas titulares de derechos humanos el ejercicio de dichas competencias debe necesariamente presuponer el respeto por los mismos”*. En este sentido, referí que *“válidamente pueden plantearse en una controversia constitucional argumentos que consistan en demostrar que una determinada interpretación o entendimiento de una competencia, conllevaría una violación de derechos”*, lo que obligaría a darle una lectura distinta o hacer una acotación respecto del ejercicio de la misma.

Ahora bien, los argumentos planteados por el Municipio actor consistieron, en esencia, en que la afectación que el nuevo modelo de desarrollo urbano tiene en su ámbito competencial produce también **una reducción del ámbito de participación ciudadana en comparación con la Ley abrogada**.

En ese sentido, considero que los argumentos del Municipio actor involucran un planteamiento vinculado con el **derecho de participación ciudadana**, en relación con el **principio de progresividad**, pues plantea que, en comparación con la legislación general anterior, se *redujo* el ámbito de participación ciudadana en la materia.

La participación democrática es un principio que rige la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, tal como puede derivarse de los artículos 26, apartado A, de la Constitución General y 4, fracción V, de la Ley General impugnada.

En efecto, la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano se encuentra inmersa en el ámbito de la planeación nacional¹¹, la cual conforme al artículo 26, apartado A, de la Constitución General¹² debe ser **democrática y deliberativa**, debiendo la ley establecer **mecanismos de participación** que recojan las **aspiraciones y demandas de la sociedad** para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo.

En congruencia con lo anterior, la Ley General impugnada establece la **participación democrática** como un **principio rector** de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos y la ordenación territorial, que implica que debe **protegerse el derecho de todas las personas a participar** en la

⁹ Resueltas en sesiones de treinta de abril y dos de mayo de dos mil trece, por mayoría de siete votos en la controversia constitucional 62/2009; y por mayoría de ocho votos en la controversia constitucional 104/2009.

¹⁰ Resuelta en sesión de once de julio de dos mil diecisiete, por mayoría de nueve votos.

¹¹ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación 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 de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales. La planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano y de los Centros de Población estará a cargo, de manera concurrente, de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley.

¹² **Constitución General**

Artículo 26.

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

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

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

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

formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio¹³.

Es por ello que la Ley General impugnada confiere a todos los ámbitos de gobierno la **promoción de la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano**¹⁴. Por lo que se refiere específicamente a los municipios, establece como atribución a su cargo, la de “*crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen (...)*.”¹⁵

En ese sentido, la determinación respecto a si diversos aspectos de la Ley General impugnada resultan **regresivos** en relación con los derechos de sus habitantes en comparación con la ley anterior, **puede tener un impacto en el ámbito competencial del Municipio actor**, en tanto que a éste le corresponde la promoción de dicha participación en las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio y, específicamente, la creación de los mecanismos de consulta ciudadana para tales efectos.

Por tanto, contrario a lo señalado en la sentencia, estimo que los planteamientos del Municipio actor **sí podían ser analizados** a través de la controversia constitucional; no obstante, estimo que tales argumentos resultaban **infundados**, tal como lo explico a continuación.

Para determinar si ciertas normas son contrarias al principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad, esta Suprema Corte ha sostenido que debe analizarse si la medida en cuestión *efectivamente tiene un carácter regresivo*¹⁶. Ello en el entendido de que no cualquier regresión en un derecho es inconstitucional, pues puede haber casos en los que ello resulte justificado, lo que en todo caso dependerá de que la regresión supere un test de proporcionalidad.

Las normas impugnadas no tienen un carácter regresivo y, por tanto, **no existe una reducción en el ámbito de participación ciudadana**, pues: (i) la posibilidad de proponer la modificación de los planes y programas y vigilar su cumplimiento, así como la de participar haciendo propuestas en aspectos relevantes de la materia continúan vigentes; y, (ii) no se desnaturaliza el carácter de la denuncia ciudadana como mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano. A continuación, desarrollaré cada uno de estos puntos.

i. Participación en modificación de planes y programas, vigilancia de su cumplimiento y en propuestas en aspectos relevantes.

Una comparación entre la ley abrogada y la Ley General impugnada permite advertir que si bien en la primera se preveía “*la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano*” como un aspecto que comprendía la participación social¹⁷, mientras que en la segunda “*la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada*” es uno de los aspectos respecto de los cuales las autoridades están obligadas a **promover** la participación social

¹³ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Artículo 4. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:

[...]
V. Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para lograrlo se garantizará la transparencia y el acceso a la información pública de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás legislación aplicable en la materia; [...]

¹⁴ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Artículo 92. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, promoverán la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano.”

¹⁵ **Artículo 11.** Corresponde a los municipios:

[...]
XXII. Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta Ley; [...]

¹⁶ Véase el **amparo en revisión 566/2015**, resuelto por la Primera Sala el quince de febrero de dos mil diecisiete, por mayoría de tres votos; así como los que derivaron en la jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.), de título y subtítulo: “**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.**” Localización: [J]; 10ª Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I; página 188.

¹⁷ Ley General de Asentamientos Humanos (Abrogada)

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

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

y ciudadana¹⁸; lo cierto es que ambas contemplan que las **legislaturas estatales** deben establecer la **forma y procedimientos** para que los sectores social y privado participen en la **formulación, modificación, evaluación y vigilancia** de los **planes o programas de desarrollo urbano**¹⁹. Lo anterior sin que el procedimiento previsto para la aprobación y modificación cambiara sustancialmente, pues únicamente se adecuó para que la participación también sea posible a través de medios electrónicos.

Por otra parte, el Municipio actor señala que ya no es posible hacer propuestas en aspectos relevantes, tales como la **determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población y la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular**.

En la ley abrogada esos puntos estaban previstos en un listado que enumeraba distintos **aspectos que debía comprender la participación social** en materia de asentamientos humanos²⁰. En la Ley General impugnada se establece un listado de **ciertas materias en las que las autoridades deben promover la participación ciudadana**, sin que se incluyan los aspectos mencionados²¹.

A pesar de esta modificación, considero que el hecho de que el listado que establece los temas en los que las autoridades deben promover la participación ciudadana no contemple los aspectos relativos a la **determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población y la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular**, no significa que los ciudadanos ya no puedan participar en estos temas.

En efecto, además de que el listado que establece este precepto prevé el *mínimo* de las materias en las que las autoridades deben promover la participación ciudadana, la posibilidad que tienen los sectores social y

¹⁸ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

Artículo 93. Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en al menos las materias siguientes:

I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta Ley; [...]

¹⁹ **Ley General de Asentamientos Humanos (Abrogada)**

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

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

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

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

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

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

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Artículo 30. La legislación estatal de Desarrollo Urbano determinará **la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de Desarrollo Urbano**.

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

I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiendo ampliamente;

II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten en forma impresa en papel **y en forma electrónica a través de sus sitios web**, a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones;

III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta pública en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, en forma impresa en papel **y en forma electrónica a través de sus sitios web**, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones, y

IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones podrán ser expedidos por la autoridad competente y para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del estado correspondiente. Además, **la autoridad que lo expide procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes**.

²⁰ **Ley General de Asentamientos Humanos (Abrogada)**

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

[...]

II. La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población;

III. La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular; [...]

²¹ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

Artículo 93. Las autoridades deberán promover la participación social y ciudadana, según corresponda, en **al menos** las materias siguientes:

I. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta Ley;

II. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;

III. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;

IV. La ejecución de acciones y obras urbanas para el Mejoramiento y Conservación de zonas populares de los Centros de Población y de las comunidades rurales e indígenas;

V. La protección del Patrimonio Natural y Cultural de los Centros de Población;

VI. La preservación del ambiente en los Centros de Población;

VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los Centros de Población, y

VIII. La participación en los procesos de los Observatorios ciudadanos.

privado para participar en la **formulación, modificación y evaluación** de los planes o programas de desarrollo urbano en términos del artículo 30 de la Ley General impugnada, permite la participación en aspectos relevantes como los señalados por el Municipio actor.

ii. Desnaturalización de denuncia ciudadana.

De la comparación entre la Ley abrogada y la Ley General impugnada se observa que en la primera no se establecía la denuncia ciudadana como tal, sino que se preveía la posibilidad de que los residentes de una determinada área afectada –por construcciones, cambios de uso o destino de suelo u otros aprovechamientos de inmuebles contrarias a las normas, planes y programas de desarrollo urbano– exigieran la aplicación de **medidas de seguridad y sanciones** ante las **autoridades competentes**²².

Las normas impugnadas, además de seguir contemplando la posibilidad de exigir que se apliquen las **medidas de seguridad y sanciones**, establece la **denuncia ciudadana** como un mecanismo para que **toda persona física o moral** –no sólo los residentes de una determinada área afectada– pueda denunciar **cualquier hecho, acto u omisión** –no únicamente “construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles”– que contravenga las disposiciones de la Ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas en la materia, así como la posibilidad de solicitar ser representados ante las autoridades correspondientes.²³ Asimismo, se establecen aspectos relativos a su forma de presentación, a los elementos que debe contener y los supuestos en que no se dará trámite²⁴.

La regulación de la denuncia ciudadana en los términos establecidos en la Ley General impugnada no elimina el carácter de dicho instrumento como mecanismo de coadyuvancia entre ciudadanía y autoridades administrativas para el control de legalidad de las acciones en materia de desarrollo urbano, pues continúa vigente la posibilidad de denunciar ante las autoridades locales competentes los actos contrarios a la normativa, a los planes y programas de desarrollo urbano.

Ahora bien, la ley abrogada señalaba que la posibilidad de exigir que se impusieran las medidas de seguridad y sanciones se ejercería ante “**las autoridades competentes**” –que el Municipio actor señala que eran principalmente municipales–, mientras que, en términos de la Ley General impugnada, la denuncia debe hacerse “**ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales.**” Sin embargo, esta modificación no implica una medida regresiva respecto del derecho de participación ciudadana, pues los habitantes del municipio continúan teniendo la posibilidad de denunciar el incumplimiento de la normativa de desarrollo urbano e incluso de manera más amplia.

Por las razones expuestas, si bien estuve a favor del reconocimiento de validez de los artículos 104, 105 y 106 de la Ley General impugnada, ello se debe a lo infundado de los planteamientos del Municipio actor, más no a la imposibilidad de analizarlos a través de la controversia constitucional.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de once fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del ocho de febrero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 21/2017, promovida por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

²² Ley General de Asentamientos Humanos (Abrogada)

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

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

²³ Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Artículo 104. Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán mecanismos de contraloría o vigilancia social, donde participen los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en el cumplimiento y ejecución de normas oficiales mexicanas, de los planes y programas a que se refiere esta Ley, aplicando los principios establecidos en ésta, y en su caso denunciando ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad aplicable.

Artículo 105. Toda persona, física o moral, podrá denunciar ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial u otras autoridades locales todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta Ley, las leyes estatales en la materia, las normas oficiales mexicanas o los planes o programas a que se refiere esta Ley. Igualmente tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda.

²⁴ **Artículo 106.** La denuncia ciudadana podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito o en medio electrónico y contenga:

- I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;
- II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;
- III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor, y
- IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

No se admitirán a trámite denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2017, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE OCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.

El presente asunto fue promovido por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León en la que demandó la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

Lo anterior al sostener en sus conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G, y H, y tercero, el argumento medular de que el Congreso de la Unión impuso –a nivel nacional– un único modelo de desarrollo urbano que produce un efecto pernicioso de concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de los Poderes Federales al obligar a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento, con lo cual se vulnera el ámbito de libertad de los órdenes de gobierno local y municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como su dependencia y subordinación.

En el considerando octavo de la sentencia se reconoció la validez de la mayoría de los preceptos impugnados, pero se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Lo anterior, pues se sostuvo que a diferencia de las disposiciones cuya validez fue reconocida en las que, en términos generales, el Congreso de la Unión se limitó a establecer los principios y bases generales que deben orientar la regulación y planeación en materia de asentamientos humanos, las normas antes precisadas sí ocasionaban una vulneración a las competencias del municipio previstas en el artículo 115, fracción V de la Constitución Federal, pues se establecen mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

Al respecto, se destacó que el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,¹ de la Ley General de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria² en las zonas que no se determinen de conservación deben considerarse compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad, además de permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, finalmente, garantizar que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Así, se sostuvo que tales prescripciones constituyen auténticos mandatos que dejan poco margen al municipio para formular y administrar la zonificación secundaria de las zonas que se determinen de no conservación atendiendo a las particularidades que éstas presenten, las cuales pueden ser distintas a la mera capacidad para satisfacer los servicios de agua, drenaje y electricidad, por lo que prácticamente se obliga al municipio a no separar los usos de suelo y densificar las edificaciones, sin permitirle llevar a cabo la planificación y administración de aquellas zonas que no se determinen de conservación de la manera que sea más acorde con las necesidades y la problemática poblacional de su territorio, vulnerando con ello la autonomía de decisión que en materia asentamientos humanos y desarrollo urbano le corresponde según lo previsto en el artículo 115, fracción V de la Constitución Federal.

¹ Artículo 59. (...)

II. En las zonas que no se determinen de Conservación:

a) Se considerarán compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los Usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud y la integridad de las personas, o se rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad;

b) Se deberá permitir la Densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad.

Los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de Usos del suelo, y

c) Se garantizará que se consolide una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

² La zonificación secundaria se define en el artículo 3, fracción XL de la Ley General de Asentamientos Humanos, como la determinación de los usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los destinos específicos.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos³, se precisó que dicho precepto establece que en las políticas de movilidad que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Por lo que dicha norma dispone una directriz que los distintos órdenes de gobierno deben atender para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos, dejando que sean las autoridades de los distintos órdenes de gobierno encargadas de su implementación quienes determinen, de acuerdo con las peculiaridades del desarrollo urbano de su ámbito territorial, su concreta aplicación.

No obstante, se indicó que la porción normativa contenida en el precepto antes mencionado que dice: “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”, se trataba de un mandato concreto por el que, desde la Ley General de Asentamientos Humanos, se obliga a los municipios a no establecer un número mínimo de espacios para el resguardo de vehículos automotores, a pesar de que así lo estimen conveniente atendiendo a las particularidades de su desarrollo urbano.

De esa manera, se afirmó que se convierte al municipio en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidas en la citada Ley General, pasando por alto que las atribuciones regulatorias del Congreso de la Unión en materia de asentamientos humanos no pueden llegar al extremo de desconocer la participación real y efectiva que deben tener los municipios en la planeación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano dada la concurrencia propia de esta materia, razón que es suficiente para declarar su invalidez.

En consecuencia, por mayoría de seis votos se declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano⁴.

Ahora bien, en la sesión de dos de febrero de dos mil veintiuno emití mi voto a favor del proyecto modificado en el que se propuso ajustar la metodología y regularidad constitucional con la que se analizarían las normas impugnadas, pero sobre todo respecto de la validez de todas las normas examinadas en el considerando octavo, incluidas las antes mencionadas declaradas inválidas.

Bajo ese contexto, en el presente voto particular expondré las razones por las cuales considero que también debió reconocerse la validez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II; y 71, fracción III, en su porción normativa “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

En primer lugar, considero que contrario a lo alegado por el demandante, el hecho de que el Congreso de la Unión establezca a nivel nacional un único modelo de desarrollo urbano y de asentamientos humanos, no implica necesariamente una extralimitación de su facultad constitucional para emitir la ley marco en la materia.

Estimo que el establecimiento del modelo nacional establecido por el Congreso de la Unión tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIX-C⁵, en relación con el artículo 27, párrafo tercero⁶, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Artículo 71. Las políticas y programas de Movilidad deberán: (...)

III. Promover los Usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento; (...)

⁴ Votaron por la invalidez las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

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, así como en materia de movilidad y seguridad vial;

[...]

⁶ Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

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

[...]

Al ejercer la facultad de expedir la ley general de la materia, el Congreso de la Unión fijó las bases generales para regular y coordinar la incidencia de los órdenes de gobierno del Estado mexicano en el ordenamiento de los centros de población, las cuales deben cumplir con los fines a que alude el artículo 27, párrafo tercero constitucional, entre ellos con el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Lo anterior exige el establecimiento de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En consecuencia, es constitucionalmente admisible que el Congreso de la Unión adopte dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano el modelo nacional que más se acerque al cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, para lo cual deberá justificar la adopción de ese modelo tomando en consideración la realidad del fenómeno urbano en el país.

Es cierto que el modelo del que se duele el demandante se plasma con una visión de planeación a largo plazo que se basa en principios y objetivos distintos a los de la legislación anterior, en tanto que en la nueva legislación se promueven, entre otros aspectos, los usos de suelo mixtos, la densificación sustentable de las edificaciones, así como el transporte público peatonal y no motorizado.

En relación con este tópico, es importante destacar que en la exposición de motivos de la ley general impugnada fue señalado que el cambio de modelo parte del fracaso del modelo urbano en el que *“...la zonificación por medio de la clasificación del uso de suelo segrega el territorio en supuestas zonas puras, es decir, sin mezcla de usos, lo cual provoca un rompimiento de la funcionalidad (hoy movilidad) de la ciudad, al obligar a viajes extras dentro de ella para atender las necesidades de la población, obligando a esa población a salir de las zonas de vivienda para ir a otras zonas...”*.

En atención a ello, el legislador federal puso de manifiesto que dicho modelo *“...provocó una segregación socioeconómica mediante otras regulaciones como: lotes mínimos, alturas máximas, coeficientes de uso u ocupación de suelo, la imposición de cajones mínimos de estacionamiento, así como el no reconocimiento de la urbanización progresiva y la auto-producción como una realidad en nuestras ciudades. Por un lado, estas disposiciones encarecieron el precio de la vivienda en el centro de las ciudades; por otro, se expulsó a los más pobres a la informalidad urbana, a las periferias sin servicios públicos adecuados e, incluso, a zonas de alto riesgo donde corren peligro sus vidas.”*.

Asimismo, indicó que *“Las ciudades en México diariamente son transitadas por millones de automóviles que contaminan la atmósfera y congestionan las vialidades, pero que a su vez, son la única alternativa que las personas encuentran para hacer frente a un modelo urbano errado...”*.

Por ello, concluyó que el nuevo modelo responde a la importancia de que *“...el gobierno atienda el crecimiento urbano con varias décadas de antelación para permitir un diseño adecuado de la ciudad, más compacto y consolidado, y tomar control del futuro espacio urbano a un menor costo, especialmente de los derechos de una red de vialidades primarias, de los sitios donde se construirán los equipamientos sociales y de las áreas que se dedicarán a la protección y mejoramiento del ambiente.”*.

Bajo tales premisas, considero que el Congreso de la Unión justificó la adopción del modelo nacional de asentamientos humanos impugnado, sin que ello implique que pueda elegirlo arbitrariamente, pues, se reitera, el órgano legislativo federal debe justificar la implementación del modelo nacional con base en la realidad del fenómeno urbano y poblacional del país, además de no anular las acciones que de manera compartida y coordinada corresponden a los órdenes de gobierno en el ordenamiento territorial.

Sobre esa base, estimo infundada la impugnación que realiza el demandante en los apartados A, B y C del primer concepto de invalidez, relacionados con las normas que establecen la flexibilización y obligación de promover los usos de suelo mixtos y la densificación de edificaciones, así como la prohibición de separar los usos de suelo residenciales, comerciales y de centros de trabajo, se hayan anulado las facultades del demandante respecto a sus facultades de planeación, zonificación y autorización de usos de suelo y reglamentación.

Lo anterior porque ni de la fracción V del artículo 115 constitucional, 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.

En efecto, conforme al artículo 11, fracciones II y III⁷, de la ley general impugnada, los municipios siguen teniendo competencia para regular, controlar y vigilar los usos de suelo, así como para formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población, por lo que es infundado el argumento del demandante consistente en que se le impide o nulifique llevar a cabo su planeación en el desarrollo urbano dentro de su territorio.

Por otra parte, considero que el planteamiento contenido en el apartado G del primer concepto de invalidez relativo a la impugnación de la obligación de imponer cajones de estacionamiento en la elaboración de las políticas y programas de movilidad (71, fracción III, de la ley general impugnada) es infundado, pues contrario a lo alegado, dicha previsión no constituye una política que anule las atribuciones del demandante para regular, controlar y vigilar los usos de suelo.

El demandante sigue teniendo facultades para regular, controlar y vigilar los usos de suelo conforme al artículo 11, fracciones II y III antes referido, aunado a que lo que prohíbe la norma combatida es que se impongan un número determinado de cajones de estacionamiento, sin embargo, ello no puede considerarse que de manera absoluta se restrinja la posibilidad de que se lleguen a establecer en las legislaciones locales.

En otras palabras, la prohibición de la norma va dirigida a la imposición de un número determinado de cajones de estacionamiento, lo cual deja abierta la posibilidad de que se establezcan potestativamente sin exigir un número determinado de cajones de estacionamiento.

Respecto a este tópico resulta importante destacar que en la exposición de motivos que originó la ley general de la materia se sostuvo lo siguiente:

“El estudio señala que las políticas urbanas como las de garantía de espacio para el estacionamiento (cajones mínimos), generan mayores problemas que aquellos que intenta resolver. Esto debido a que ‘La normatividad vigente parte de la premisa errónea de que un mayor espacio para estacionamiento ayuda a mitigar la congestión vial. En la práctica, esto representa un subsidio al automóvil ya que al asegurar el estacionamiento en el origen y destino de un viaje se incentiva su uso. La garantía de estacionamiento abundante y accesible se traduce en más congestión vehicular y mayores emisiones de contaminantes, lo que repercute negativamente en la salud y productividad de las personas’. Con el añadido de que estas regulaciones incrementan el costo de las edificaciones, lo cual solo privilegia a los grandes modelos comerciales, y condena a los pequeños comercios de barrio, pues solo los primeros, pueden asumir estos costos adicionales para el subsidio del transporte motorizado.”

De lo anterior se desprende que la prohibición de imponer cajones de estacionamiento es razonable en tanto que es congruente con los fines establecidos en el artículo 27 constitucional, pues se pretende desincentivar el uso del automóvil, lo cual impacta en la congestión vial de los centros urbanos y en las emisiones de contaminantes en el medio ambiente.

Conforme a lo antes expuesto, respetuosamente estimo que conforme el marco constitucional que rige la concurrencia de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, el modelo adoptado por la Ley General de Asentamientos Humanos está justificado en cuanto al establecimiento de las normas que prevén la obligación de los Estados y Municipios de promover usos de suelo mixtos, la densificación de construcciones, la prohibición de su separación, así como de evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Finalmente, hago notar que el presente asunto fue resuelto conforme al precedente emitido en la diversa controversia constitucional 19/2017, fallada el cuatro de febrero de dos mil veintiuno, debido a que las impugnaciones hechas valer en ambos asuntos contra la Ley General de Asentamientos Humanos fueron idénticas.

Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son coincidentes con el que formulé en el precedente antes mencionado.

RESPETUOSAMENTE,

Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, formulado en relación con la sentencia del ocho de febrero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 21/2017, promovida por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

⁷ Artículo 11. Corresponde a los municipios:[...]

II. Regular, controlar y vigilar las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio;

III. Formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2017.

En sesión celebrada el ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León, analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

A continuación, me permito expresar las razones por las que compartí en algunos casos las conclusiones alcanzadas en esta controversia constitucional, así como los motivos por los que voté en contra del criterio mayoritario en otros casos.

1. El Congreso de la Unión impone un modelo único en materia de desarrollo urbano a través de la Ley General impugnada que centraliza las facultades de los Poderes Federales en violación a la forma del Estado Federal y la descentralización política (Considerando octavo).

En este apartado se dio contestación a los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor, en los que sostuvo que algunos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos afectan su competencia constitucional, ya que imponen a nivel nacional un modelo único de desarrollo urbano, a través del cual se obliga a los Estados y Municipios a promover usos de suelo mixtos, la densificación de las construcciones, la prohibición de su separación y a suprimir la imposición de cajones de estacionamiento. En términos generales, el demandante sostiene que la Ley General produce la concentración o centralización de las decisiones en materia de desarrollo urbano en favor de la Federación y en detrimento del Municipio.

Al respecto, el Tribunal Pleno determinó reconocer la validez de los artículos 1, 3, fracciones VII, XII, XIV, XIX, XXXII, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX y XL; 4, fracciones I, II, III, IV, V, VI y X; 5; 6, último párrafo; 7; 8, fracciones I, II, VI, VII, X, XXIV y XXVII; 9, fracciones IV y V; 10; 11; 22; 23; 26; 28; 29, párrafo primero, fracciones I, II y III; 36, párrafos primero y segundo, fracciones II, III, IV y V; 37, fracciones I, III, IV, V y VI, así como su último párrafo; 46; 52, fracciones I y VII; 53, fracciones IV y VI; 59, párrafos primero, segundo, fracciones I, II, III, IV, V, VI y VII y tercero, fracción I; 60, fracción VI; 71, fracción III, con excepción de la porción normativa “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”; 76, párrafo primero; y 93, fracción I; así como los transitorios Primero, Segundo, Tercero, Quinto, Sexto y Séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal declaró la invalidez de los artículos 59, párrafo tercero, fracción II, y 71, fracción III, en su porción normativa “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”, por considerarlos violatorios de las competencias del Municipio, previstas en el diverso 115, fracción V, de la Constitución General.

En este caso **voté a favor de reconocer la validez de las normas impugnadas** de la Ley General de Asentamientos Humanos, pues todas ellas, en su conjunto y al fijar un nuevo modelo de desarrollo urbano, no vulneran las bases fijadas en la Constitución General. Al respecto, me permito expresar las razones por las que llegué a esta conclusión, y que en términos generales, servirán como parámetro metodológico para analizar cada uno de los planteamientos que más adelante se estudiaron en esta controversia.

Efectivamente, como lo he sostenido en diversos precedentes (entre ellos la controversia constitucional 62/2011¹) el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General establece un sistema de concurrencia en materia de asentamientos humanos que otorga al Congreso de la Unión un *título competencial sustantivo* por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer un marco normativo obligatorio en la planeación y regulación de los asentamientos humanos, con la finalidad de mantener una homogeneidad material en cuanto a los objetivos perseguidos por el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución General².

¹ Controversia constitucional 62/2011, resuelta por la Segunda Sala el 11 de abril de 2012 por unanimidad de 4 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Aguilar Morales y Presidente Valls Hernández.

² “**ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.** (...) De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.” **Registro 161384**; Pleno; 9a. Época; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, agosto de 2011; pág. 886.

De esta manera, el alcance de la atribución del Congreso de la Unión no se agota con la simple distribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno, sino que le permite definir el tipo de relaciones de colaboración que habrán de entablar los distintos órdenes de gobierno.

Por su parte, respecto al alcance de la competencia del Congreso de la Unión he sostenido, en la controversia 62/2011 referida, que **el título sustantivo con el que cuenta no puede ampliarse hasta el grado de vaciar del todo la competencia de los Estados y Municipios, sino que se les debe dejar un tramo sustantivo de la materia, así sea mínimo**; mientras que en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno, la intervención del Municipio en la materia debe ser *real y efectiva y no como un simple ejecutor*³.

Esto me parece importante precisarlo pues, ciertamente, a diferencia de lo que ha ocurrido en los asuntos en los que se ha analizado la concurrencia en materia de asentamientos humanos, en este caso se impugna **el ordenamiento que, en términos de los criterios de esta Suprema Corte, constituye uno de los parámetros de validez de las normas que emitan los distintos entes de gobierno**, lo que genera, al menos, que el parámetro de regularidad constitucional deba reducirse a lo dispuesto en la Constitución General y a las distintas finalidades que se buscan en este sistema de competencias concurrentes.

Ahora bien, frente al motivo de impugnación que se refleja en la demanda (que obliga a los Estados y Municipios a flexibilizar y promover usos de suelo mixtos, la prohibición de su separación, la densificación de construcciones, así como evitar la imposición de cajones de estacionamiento) y, en el que combate, en general, el sistema de reparto de competencias realizado por el legislador federal, comparto el criterio mayoritario respecto a que el modelo adoptado por el Congreso de la Unión no merma de manera alguna el ámbito competencial previsto para el orden municipal.

En efecto, considero que (analizada la legislación general en su conjunto) no existe una invasión en las competencias y en la autonomía del Municipio actor, pues incluso al revisar el contenido de la Ley General impugnada podemos advertir que en su artículo 11 se señala que corresponde a los municipios formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes y programas municipales en la materia; regular, controlar y vigilar las reservas, usos de suelo; así como la formulación, aprobación y administración de la zonificación de los centros de población que se encuentren en su territorio⁴.

De esta manera, el Municipio actor no se convierte en un simple ejecutor de la Ley General, sino que tendrá una intervención real en el ejercicio de dichas facultades, aunque para ello deba observar el modelo normativo impuesto al ejercer sus facultades, lo que en todo caso deriva de lo expresamente establecido en la Constitución General, en el sentido de que los municipios ejercerán sus atribuciones *en los términos de las leyes federales y estatales relativas*⁵.

³ **"ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA"**; Registro 161383; Pleno; 9a. Época; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, agosto de 2011; pág. 887.

⁴ **"Artículo 11.** Corresponde a los municipios:

I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

II. Regular, controlar y vigilar las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio;

III. Formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;

(...".

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:

(...)

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, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;

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 suma, me parece que (insisto, analizada en términos abstractos y en su conjunto, como lo impugna el Municipio) **la Ley General cuestionada no vulnera las competencias de las entidades federativas ni la autonomía municipal al establecer un sistema homogéneo** de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, pues es uno de los fines que persigue nuestro marco constitucional actual.

Además, en todo caso, estimo que la Ley General debe leerse de forma integral, de manera que es importante tener en cuenta lo dispuesto en los artículos 1, 7 y 11 de la propia Ley General, en los que se precisa que las bases, reglas y principios que se contienen en esta Ley Marco persiguen el objetivo de mantener una concurrencia y participación efectiva entre todos los órdenes de gobierno.

Por tanto, desde este momento adelanto que los conceptos de invalidez planteados en esta controversia constitucional deben ser analizados partiendo de la base de que se trata de un sistema de concurrencia en el que Federación, Estados y Municipios deben tener una participación real y efectiva en el diseño y ejecución de los planes de desarrollo e instrumentos de ordenación territorial y urbana.

2. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para expedir y vigilar el cumplimiento de las normas técnicas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, así como para intervenir en la planeación de zonas metropolitanas conurbadas de interés local, vulneración la autonomía municipal (Considerando noveno).

En este apartado, el Pleno reconoció la validez de los artículos 8, fracciones IV, XI, XVIII, XIX, XX, XXI y XXX; 9, párrafo primero y fracciones I, II y III; 35 y 117, así como de los artículos transitorios octavo y noveno de la Ley General de Asentamientos Humanos, al considerar que no vulneran las facultades del Municipio actor que se encuentran reconocidas en el diverso 115 de la Constitución General.

Al respecto, como lo manifesté en la sesión plenaria, **yo estuve de acuerdo en reconocer la validez de las normas impugnadas, pero por consideraciones adicionales** a las sostenidas en el proyecto.

El conjunto de las normas que aquí se analizan pueden agruparse de la siguiente manera: primero se encuentran las que establecen una facultad de la Secretaría para emitir lineamientos; luego, aquellas que la facultan para emitir normas oficiales mexicanas y a impulsar proyectos que propicien la uniformidad de trámites; también hay aquellas que le permiten participar en la planeación de zonas metropolitanas y, por último, las relacionadas con la emisión de recomendaciones.

Respecto de la facultad de la Secretaría para emitir lineamientos y normas oficiales mexicanas (NOMs), así como para impulsar programas que propicien la uniformidad de trámites, permisos y autorizaciones, comparto el sentido de la sentencia pues no advierto que con tales atribuciones se vulnere el ámbito competencial que le es reconocido al orden municipal en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal⁶, pues además de que de acuerdo con este precepto los Municipios deben ejercer sus facultades en los términos que lo establezcan las leyes federales y locales relativas, lo cierto es que con la emisión de estos instrumentos se busca materializar una de las finalidades que se persiguen en la materia, consistente en mantener una

⁶ “**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, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;
- 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;

coordinación y congruencia en la planeación, lo que incluso puede reflejarse en que la facultad para emitir los lineamientos para delimitar las zonas metropolitanas y conurbaciones, se realiza con previa consulta a los Estados.

Además, estas atribuciones deben entenderse en el contexto de las facultades previstas a favor de la Secretaría en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como es la de elaborar y conducir las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como la elaboración y aplicación de criterios respecto al desarrollo urbano, planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas, entre otras⁷.

Por otro lado, en cuanto a la facultad de la Secretaría de formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional y de los convenios y acuerdos suscritos por autoridades pertenecientes al Ejecutivo Federal con sectores público, social y privado, así como de hacer del conocimiento público su incumplimiento y aplicar las medidas correctivas que deriven de tales convenios y de las disposiciones jurídicas aplicables, coincido en que esta atribución no vulnera las facultades del Municipio, pues además de que no le son exclusivas y no se encuentran directamente dirigidas al orden municipal sino, en realidad, a todos los órdenes de gobierno que intervienen en la materia, tienen como finalidad que exista coordinación, congruencia y compatibilidad en la planeación entre los distintos niveles de gobierno.

Adicionalmente, con la finalidad de respetar la concurrencia de los distintos ámbitos de gobierno, se implementó que los distintos niveles de gobierno se coordinen a través de convenios; de esta manera, no podría vulnerar la esfera competencial del Municipio actor las recomendaciones que se emitan para cumplir los convenios que aquél suscribió, ni tampoco el hecho de que se impongan las medidas que resulten aplicables por incumplimiento a lo convenido.

Por último, en relación con la participación que se prevé de la Federación en distintos aspectos de la planeación de las Zonas Metropolitanas, atendiendo al motivo de impugnación de la parte actora, me parece que si bien la Constitución Federal, en su artículo 115, fracción VI, prevé la planeación y regulación coordinada de los tres órdenes de gobierno, únicamente en el desarrollo de los centros situados en dos o más entidades federativas, esto no significa que tratándose de aquellas situadas en el territorio de un solo Estado, cualquier participación de la Federación resulte indebida, pues en realidad toda la materia de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forma parte del sistema general de planeación del desarrollo Nacional.

Además, a partir del contenido de la Ley General impugnada se advierte que la participación conjunta y coordinada de los tres órdenes de gobierno respecto de las zonas o conurbaciones ubicadas en una **misma entidad federativa, únicamente se dará para efectos de su planeación y en términos de lo dispuesto por la ley local respectiva**⁸; y no para efectos de su regulación, delimitación y constitución, como sí sucede respecto zonas situadas en dos o más entidades federativas⁹.

⁷ "Artículo 41.- A la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, municipios y en su caso las alcaldías de la Ciudad de México, la elaboración de lineamientos para regular:

a) El crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población;

(...)

c) La elaboración y aplicación territorial de criterios respecto al desarrollo urbano, la planeación, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones, movilidad y de servicios, para incidir en la calidad de vida de las personas;

(...)."

⁸ "Artículo 33. Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley. Los gobiernos Federal, estatales y municipales **planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo**, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos."

⁹ "Artículo 31. Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los municipios o las Demarcaciones Territoriales respectivas, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo** de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta Ley, y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal.

"Artículo 32. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales deberán convenir la delimitación y constitución de una Zona Metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más Centros de Población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas."

De esta manera, comparto el criterio mayoritario en cuanto a reconocer la validez de las normas, en tanto que dicha coordinación no vulnera la facultad del Municipio de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, pues ésta no constituye una atribución exclusiva sino que se inserta en el esquema de concurrencia que decidió implementar el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad concedida por la Constitución Federal; máxime que en términos del artículo 34 de la Ley General se reconoce que la planeación del ordenamiento del territorio y los asentamientos humanos son de interés metropolitano.

3. Las restricciones para el destino de espacios públicos originalmente destinados a la recreación, deporte y zonas verdes, vulneran la autonomía municipal (Considerando Décimo Sexto).

Finalmente, en este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, al considerar que contrario a lo sostenido por el Municipio demandante, este precepto no vulnera la autonomía municipal al establecer que los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinadas a parques, jardines o zonas de esparcimientos no podrán ser destinados a otro uso.

En este sentido, el Pleno de este Alto Tribunal consideró que el Municipio promovente partió de una interpretación errónea y aislada de la Ley General, de manera que no existe una prohibición tajante para utilizar tales espacios hacia otros fines, pues en caso de utilidad pública, los espacios deberán ser sustituidos por otros que generen idéntico beneficio.

Así, se concluyó que los artículos 4, fracción VII, y 75, fracciones VI y XII, de la Ley General de Asentamientos Humanos establecen condiciones normativas para hacer compatible el principio de protección y progresividad del espacio público con las facultades que corresponden al Municipio de disponer libremente del patrimonio inmobiliario municipal, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

Si bien **yo estuve de acuerdo en reconocer la validez del precepto impugnado**, lo cierto es que llegué a esa conclusión **por razones distintas**.

En primer lugar, **respetuosamente no coincido con la interpretación realizada por el Pleno pues, a mi parecer, la norma cuestionada sí establece una prohibición absoluta**, consistente en que los espacios públicos que originalmente fueron destinados a la recreación, deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, *no podrán ser destinados a otro uso*.

No dejo de advertir que el propio artículo 75, en la diversa fracción XII, de la Ley General, establece que en caso de tener que destinar a otros fines un espacio público, la autoridad deberá justificar sus acciones y sustituirlo por otro de las mismas características¹⁰ y que tal posibilidad también se encuentra prevista en el artículo 4, fracción VII, por causas de utilidad pública¹¹.

Sin embargo, considero que esas permisiones se encuentran dirigidas a supuestos distintos a los mencionados por la norma impugnada; de lo contrario, no tendría razón alguna de ser la norma impugnada, pues ya existiría una regulación que establece lo que debe hacer la autoridad ante la pretensión de destinar un espacio público a un fin distinto al que actualmente tiene.

¹⁰ **Artículo 75.** El uso, aprovechamiento y custodia del Espacio Público se sujetará a lo siguiente:

(...) XII. En caso de tener que utilizar suelo destinado a Espacio Público para otros fines, la autoridad tendrá que justificar sus acciones para dicho cambio en el uso de suelo, además de sustituirlo por otro de características, ubicación y dimensiones similares.

(...).

¹¹ **Artículo 4.** La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:

(...) VII. Protección y progresividad del Espacio Público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios públicos que podrán ampliarse, o mejorarse pero nunca destruirse o verse disminuidos. **En caso de utilidad pública, estos espacios deberán ser sustituidos por otros que generen beneficios equivalentes;**

Ahora, **partiendo de que a mi juicio el artículo 75, fracción VI, sí contiene una prohibición, me parece que no vulnera la autonomía municipal** en cuanto a las facultades relacionadas, en lo general, con la regulación, control y vigilancia de los usos de suelo¹², pues impide que determinados espacios públicos puedan tener un fin distinto para el cual fueron creados, esto es, no trata sobre todos los espacios públicos, sino solamente de aquellos que hayan sido originalmente dirigidos a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento¹³, pero ello se debe a que en esos espacios, el principio relativo a la **protección y progresividad del espacio público** (reconocido en el artículo 4o., fracción VII, de la Ley General) opera con una **mayor intensidad** que respecto de otros espacios públicos, en tanto que claramente se pueden relacionar tales espacios con el vínculo que ha de tener la política pública relativa al Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos con un entorno ecológico sano, con la preservación ambiental, que genere beneficios, especialmente a los habitantes de un Asentamiento Humano o de un Centro de Población, lo que se cimienta en la protección del **derecho humano a un medio ambiente sano**, que a su vez tiene conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, a la integridad personal, entre otros.

Si bien tenemos precedentes¹⁴ en los que hemos determinado que la prohibición contenida en una norma local, para efectuar cualquier acto de enajenación de los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, constituía un exceso legislativo por parte del Congreso local; o bien, hemos declarado la invalidez de disposiciones que establecían la inalienabilidad e intransmisibilidad de las áreas de cesión, generando una prohibición de realizar cualquier acto de enajenación de aquéllas, lo cierto es que en tales casos lo donado o cedido no era un espacio público.

Además, estimo que si esos espacios públicos destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, se destinaran para otro uso, ello sería incluso en contravención del artículo 1º constitucional, en tanto que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por tanto, a partir de consideraciones distintas, coincidí con la sentencia en que el artículo 75, fracción VI, de la Ley General de Asentamientos Humanos no vulnera las competencias del Municipio.

Ministro, **Luis María Aguilar Morales.-** Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.-** Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y particular del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, formulado en relación con la sentencia del ocho de febrero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 21/2017, promovida por el Municipio de Monterrey, Estado de Nuevo León. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

¹² **Artículo 11.** Corresponde a los municipios:

II. Regular, controlar y vigilar las Reservas, Usos del Suelo y Destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio;

III. Formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población que se encuentren dentro del municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven;

(...).

¹³ **Artículo 75.** El uso, aprovechamiento y custodia del Espacio Público se sujetará a lo siguiente:

(...) VI. Los espacios públicos originalmente destinados a la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso;

(...).

¹⁴ Al resolver la controversia constitucional 67/2011, el 21 de febrero de 2013 por mayoría de 8 votos, se estimó que la prohibición contenida en una norma local, para efectuar cualquier acto de enajenación de los inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales, constituía un *exceso legislativo del Congreso local*, pues más que establecer modalidades a la propiedad del municipio encaminadas a garantizar fines de utilidad pública, establecía una imposibilidad absoluta que *incidía negativamente en las competencias que se reconocen al Municipio, de acuerdo al artículo 115, fracción V, constitucional y, en última instancia, en su autonomía*.

Dicho criterio se retomó en la controversia constitucional 141/2019, resuelta el 4 de agosto de 2020, en la que por mayoría de 7 votos se declaró la invalidez de diversos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, que preveían la inalienabilidad e intransmisibilidad de las áreas de cesión, generando una prohibición de realizar cualquier acto de enajenación de aquéllas, la cual sería aplicable **incluso en el caso en que dejaran de ser útiles para los fines en materia de asentamientos humanos a los que fueron destinados**.