

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 16/2017, así como los Votos Particular del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, Concurrente y Particular del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, y Votos Concurrente y Particular 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 16/2017
PROMOVENTE: MUNICIPIO DE SAN PEDRO
GARZA GARCÍA, 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 día **once 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, Mauricio Fernández Garza y María Diamantina Alcalá Fernández, quienes se ostentaron como Presidente Municipal y Síndica Segunda del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, 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 de la 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 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.

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 y la forma de Gobierno Constitucional, 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 sea 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 dichos 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 arrogue 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 asimismo (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 abordados 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 controversia constitucional bajo el número **16/2017** 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 demandadas 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

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 trece 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. Primera ampliación de la demanda. Mediante escrito presentado el cuatro de mayo de dos mil diecisiete, el Municipio actor amplió la demanda. En dicho escrito señaló como acto impugnado la aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y como acto de aplicación la tramitación del juicio contencioso administrativo en la Primera Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León.

Mediante proveído de ocho de mayo de dos mil diecisiete, la Ministra Instructora desechó la ampliación por tratarse de decisiones jurisdiccionales (fojas 803 a 805).

NOVENO. Recurso de reclamación 25/2017-CA. Mediante resolución de diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de reclamación 25/2017-CA mediante el cual confirmó el auto mediante el cual admitió la demanda y negó tener como terceros interesados a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de Nuevo León (fojas 815 a 823).

DÉCIMO. Recurso de reclamación 71/2017-CA. Mediante resolución de trece de septiembre de dos mil diecisiete, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de reclamación 71/2017-CA mediante el cual confirma el auto mediante el cual se desechó la ampliación de demanda por improcedente (fojas 831 a 843).

DÉCIMO PRIMERO. Segunda ampliación de la demanda. Mediante escrito presentado el veintidós de enero de dos mil dieciocho, el Municipio actor amplió la demanda. En dicho escrito señaló como acto impugnado la aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

¹ Foja 266 y reverso del expediente principal.

² Fojas 267 y 268 del expediente principal.

³ Fojas 297 a 399 del expediente principal.

⁴ Fojas 452 a 559 del expediente principal.

⁵ Fojas 565 a 660 del expediente principal.

En dicha ampliación de demanda hizo valer los siguientes conceptos de invalidez que se sintetizan como sigue:

Impugnaciones dirigidas a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

- **PRIMERO. Falta de competencia del Congreso de la Unión para ampliar el objeto de la Ley General impugnada y regular de manera sustantiva lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo y planificación urbana**, en violación a los artículos 73, fracción XXIX-C, en relación con los diversos 40, 41, párrafo primero, 115, fracción V, incisos a), d), f) y h), y último párrafo, 124 y 133, todos de la Constitución Federal.

El Congreso de la Unión carece de competencia para regular el contenido de las normas y políticas públicas locales y municipales (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación, así como movilidad urbana) **para ordenar el uso del territorio y fijar los criterios aplicables.**

A través de la Ley General impugnada, **el Congreso de la Unión determina el contenido y alcance de las disposiciones locales en materia de planeación urbana, zonificación del territorio y la mezcla de usos de suelo**, pues se arrogó la facultad de establecer que los Estados deben emitir disposiciones, por un lado, *“para la asignación de usos de suelo y destinos compatibles”, “promoviendo la mezcla de usos de suelo del suelo mixtos”, y “procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo”*; y por otro, *“para la asignación de usos del suelo y destinos compatibles” y “para que se permitieran o consideraran compatibles los servicios públicos relacionados con la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, con cualquier uso de suelo y para las zonas urbanizables y no urbanizables”*.

Por otra parte, la Ley General impugnada **ordena que la zonificación secundaria que se previera en los planes o programas de desarrollo urbano municipal**, debía obedecer a los siguientes **criterios**: 1) Que solo en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; 2) Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos**, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas, o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y 3) Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, 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; caso en el cual los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El Congreso Federal llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán 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.**

Así, el Congreso de la Unión, de manera injustificada, amplió el objeto de la ley, **pretendiendo imponer**, bajo el principio de jerarquía normativa, **la orientación y el contenido de las políticas públicas urbanas locales y municipales** (crecimiento, conservación, mejoramiento y consolidación), **así como reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que las autoridades de esos niveles de gobierno, ejerzan sus atribuciones constitucionales al expedir las leyes estatales, así como los planes y programas de desarrollo urbano municipales**, reduciendo con ello el ámbito de libertad necesario para desarrollar sus competencias constitucionales.

Las **competencias constitucionales del Municipio**, en su aspecto sustantivo, constituyen la existencia de un **margen de libertad política suficiente para cumplir con el objeto de su existencia** y, por ende, **configurar, en términos democráticos, los aspectos fundamentales y características particulares de su modelo de desarrollo urbano**, tanto en el ejercicio de su potestad reglamentaria, como en el ámbito de la actividad técnica de planeación urbana, así como **la administración y control del ordenamiento territorial y desarrollo urbano.**

El Congreso de la Unión, al expedir la Ley General impugnada, **no se limitó a distribuir competencias entre los distintos ámbitos de gobierno que conforman al Estado Mexicano, sino que extralimitó su función delegada al materialmente legislar en materia de ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano de los Municipios y sus respectivos centros de población, anulando el ámbito de libertad política y técnica necesario para que los Estados y Municipios puedan configurar su régimen interior,** bajo los principios democráticos que inspiran el pacto federal y el sistema distribución de competencias.

Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 120/2002, precisó que las leyes generales se encuentran por debajo de la Constitución Federal y los tratados internacionales, por lo cual debe tenerse en cuenta que así como los Estados y Municipios deben sujetar el ejercicio de sus funciones a los mandatos de la Carta Magna, también el Congreso de la Unión, por lo que, al expedir leyes generales, siempre debe respetar los principios o mandatos de optimización de ese Pacto Fundamental.

El artículo 3 de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, preveía un **catálogo de políticas públicas** mediante el cual Estados y Municipios, o bien, coordinados entre sí, podían elegir, mezclar y priorizar, el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. **La existencia de ese catálogo garantizaba el margen de libertad política y jurídica necesario y suficiente para que los Estados y Municipios eligieran la orientación y aspectos fundamentales**, mediante los cuales procurarían mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana dentro de sus jurisdicciones territoriales. Así, **se reflejaba un auténtico federalismo**, en cuanto parte de la premisa implícita de que las diferencias existentes entre Municipios o centros de población, inclusive entre los Estados, exige preservar una variedad de alternativas para lograr la meta de mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana, **cuya elección concreta o priorización no podía ni convenía predeterminarse en una Ley General**.

En cambio, en la Ley General impugnada, contrario a la postura de prever un catálogo de estrategias, el Congreso de la Unión, abandonó dicha postura.

La elección de estrategias, criterios o políticas públicas a implementar en un determinado Municipio o centro de población escapa del ámbito competencial y de la representación política y jurídica del Congreso Federal, pues para ello existen autoridades estatales y, principalmente, municipales, las cuales tienen la obligación de prestar los servicios a que se refiere la fracción III del artículo 115 constitucional.

El artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, circunscribe la facultad del Congreso de la Unión únicamente a la materia de asentamientos humanos, sin incluir de manera sustantiva y exclusiva las materias de ordenamiento territorial, uso de suelo, desarrollo urbano, ni mucho menos movilidad o servicios públicos municipales (transporte público, agua, drenaje, alcantarillado, alumbrado).

Al ser el Estado Mexicano una Federación y no un Estado unitario, el ordenamiento territorial debe respetar los principios del sistema federal, motivo por el cual, **para considerar que el ordenamiento territorial y/o planificación del uso de suelo pudiera ser competencia del Congreso de la Unión, tendría que existir una facultad constitucional expresa, en términos de los artículos 40, 41, párrafo primero, 124 y 133 constitucionales**.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura identificado, en términos generales, como elementos comunes en todas las definiciones de ordenamiento territorial o de planificación del uso de suelo: i) la finalidad de un desarrollo equilibrado y la transformación física del espacio de acuerdo a una estrategia común; ii) el planteamiento desde lo local hacia lo nacional; iii) la necesidad de un abordaje interdisciplinario e integrado; y iv) la consecuencia directa de la interrelación de competencias y potestades administrativas. Tales elementos coinciden con el espíritu del artículo 115 de la Constitución Federal y confirman la idea de que el Municipio es la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, de manera que **el planteamiento de las políticas públicas del desarrollo de los centros de población, deben partir desde lo local hacia lo nacional**, bajo un esquema de articulación democrática efectiva de competencias constitucionales, que respete los principios del sistema federal y la autonomía municipal.

Aun cuando el artículo 115, fracción V, primer párrafo, de la Constitución Federal, establece que las facultades de los Municipios serán ejercidas en términos de las leyes federales y estatales relativas, no puede perderse de vista que **tales competencias siguen teniendo un carácter sustantivo por esa misma previsión constitucional**, pues tanto las leyes federales, como las generales y locales, tienen todas definidas su objeto material conforme a la Constitución.

En términos de los artículos 124 y 133 constitucionales, al referirse al diverso 115, fracción V, primer párrafo, a "leyes federales", no se refiere en estricto sentido a la "ley general" en materia de asentamientos humanos ni al resto de "leyes generales", sino a **las leyes federales a que se contraen las fracciones X, XIII, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 73 constitucional, ello en la medida en que se relacionen en su aspecto sustantivo con las materias a que se refieren cada una de las competencias constitucionales** a que se refiere el propio artículo 115, fracción V, del Magno Ordenamiento.

En cambio, las leyes generales se relacionan de manera diferente con el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 115, fracción V, citado, pues éstas tienen por objeto articular las competencias constitucionales de los diferentes órdenes de gobierno, **sin llegar al extremo de anular el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales de los Estados y Municipios, en lo que corresponde a su jurisdicción territorial**; es decir, sin cancelar el margen de libertad política necesaria para configurar su propio y particular contexto, ni la libertad para adoptar e implementar políticas públicas que estimen más convenientes en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de centros de población ubicados dentro de su jurisdicción.

Por tanto, **el objeto de la regulación de la Ley General impugnada resulta inconstitucional, por haber sido ampliado por el Congreso de la Unión, sin contar con facultades expresas para tal efecto**, invadiendo, restringiendo y anulando el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales expresamente conferidas a los Municipios, al grado de distorsionar el sistema federal de distribución de competencias y provocar un deficiente e incorrecto desempeño de los Ayuntamientos como órganos de representación política en el ámbito del gobierno municipal y de las comunidades locales, **en lo que se refiere al ordenamiento territorial y uso del suelo, así como la planificación urbana**.

- **SEGUNDO.** La Ley General impugnada, expedida por el Congreso de la Unión, viola la forma del Estado Federal, al no dejar margen de libre apreciación a los Estados y Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.

El Congreso Federal no se limita al cumplimiento estricto de una función delegada por el Poder Constituyente, ni satisface los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, para justificar la invasión de la competencia municipal en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano, en lo que concierne a su régimen interior y jurisdicción territorial.

El ordenamiento territorial y la consecuente regulación del uso de suelo y sus compatibilidades, como instrumento de planificación del desarrollo, **exige el ejercicio de una potestad administrativa previamente conferida a un determinado órgano o entidad**; en la medida en que es necesario que el mismo sea resultado de un proceso técnico-administrativo **que sirva para orientar el más adecuado desarrollo y localización de actividades económicas y sociales en un espacio determinado**.

En este esquema, **existen diversas variables físicas, medioambientales y socioeconómicas que** los urbanistas y otros especialistas requieren tomar en cuenta para sugerir las políticas públicas más adecuadas en un contexto particular específico, **que**, por lo mismo, **no pueden aplicarse en forma generalizada para todos los Municipios o centros de población**.

Por ello, en el ámbito de concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, **la ley que expide el Congreso de la Unión**, en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, **sólo puede establecer una regulación básica o estructural (de eficacia delimitativa)**, para posibilitar que los órdenes de gobierno locales y municipales desarrollen sus propias potestades constitucionales.

- **TERCERO.** Las políticas de flexibilizar la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población como medios para hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, contrario a lo que supuso la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General impugnada, no son nuevas ni eran incompatibles con la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos. La Ley General impugnada establece criterios de la máxima flexibilización en la mezcla de usos de suelo y la máxima densificación de población y de construcciones que deben obedecerse, **con lo cual impone y regula a detalle los criterios que deben imperar en la ordenamiento territorial de asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano, coartando la libertad de los Poderes locales y los Ayuntamientos** para configurar su respectivo régimen interior en el ámbito de sus competencias, sin considerar las necesidades particulares, preferencias y características políticas, sociales, históricas, económicas, biogeográficas, poblaciones y urbanísticas de cada Estado y Municipio.

Lo anterior, siendo que definir y detallar objetivos específicos, políticas públicas individuales y estrategias particulares, **implica el ejercicio de facultades administrativas discrecionales cuyo ejercicio debe estar orientado por la libre apreciación de las circunstancias y necesidades particulares de cada localidad**.

Por lo menos en lo que se refiere al Área Metropolitana de Monterrey y al centro de población localizado en el Municipio actor, **los instrumentos normativos expedidos al amparo de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, avanzaron bajo la línea de pensamiento de que resulta necesario hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, flexibilizando en algunas zonas o distritos la mezcla de los usos del suelo y la densificación de los centros de población.**

Los instrumentos normativos invocados procuran la implementación de políticas de flexibilización de la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población como medios **para hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, de manera racional y democrática, por zonas o áreas estratégicas, también llamados distritos o polígonos de actuación, con la participación directa de los ciudadanos interesados, bajo los principios que inspiran los modelos de democracia participativa y deliberativa.**

Asimismo, **tampoco restringen ni anulan el margen de libertad necesario para que cada gobierno municipal pueda realizar por sí mismo la apreciación y evaluación de las circunstancias particulares de cada centro de población y de los intereses y/o preferencias de sus habitantes,** para elección de las políticas públicas de desarrollo urbano que se estimen convenientes o necesarias en un momento determinado.

La abrogada Ley General no excluía otras alternativas, ni imponía el criterio de que la única opción viable era permitir indiscriminadamente en todo el país la mezcla de todos los usos de suelo y la máxima densificación en todas las zonas o distritos de todos los centros de población.

Con la Ley General impugnada, todas las políticas públicas deben tender a la consolidación de los centros de población y a la no restricción de la voluntad de los propietarios o poseedores de los predios, terrenos o lotes en el aprovechamiento de los mismos, sin importar los intereses y/o preferencias de los habitantes de cada centro de población o ciudad (criterio bajo el cual pretende diluir la función social que el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, le atribuye al derecho de propiedad privada).

La Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat, como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Sostenibles para Todos; la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, el Plan Metropolitano 2000-2021 de Desarrollo de la Zona Conurbada de Monterrey y el Plan de Desarrollo Municipal del Municipio actor, permiten comprender que **a nivel internacional, regional y local se ha considerado conveniente y oportuno adoptar políticas públicas que permiten flexibilizar las normas urbanísticas que regulan la mezcla de los usos de suelo y la densificación de centros de población.**

Así, **en el ámbito local y municipal se han ejercido potestades públicas atendiendo a las particularidades y características propias de esta zona metropolitana y de los centros de población que la integran, siguiendo el mecanismos de participación ciudadana denominado “consulta pública” previsto por la propia Ley General abrogada,** para la expedición de dicha clase de criterios normativos, y circunscribiendo la implementación de esa clase de políticas de flexibilización a **“zonas o áreas estratégicas” o “distritos de desarrollo específicos o políticos de actuación”,** para el crecimiento ordenado de cada una de esas categorías de asentamientos humanos.

Así, **las impugnaciones hechas valer se relacionan estrechamente con las limitaciones impuestas en la Ley General impugnada a la participación ciudadana,** que pretenden reducirla a meros actos testimoniales o de acompañamiento sin la fuerza política y jurídica suficiente para incidir positivamente en la toma de decisiones de las autoridades políticas democráticamente elegidas en los Estados y Municipios, en lo que al régimen interior del desarrollo urbano concierne.

Debe analizarse el contenido y alcance de los artículos 1, en todas sus fracciones, especialmente la número IV, 2, fracciones VIII, XIV y XXI, 3, en todas sus fracciones, particularmente VI, VII, XV y XVIII, 5, fracciones I y V, 6 y 7, en todas sus fracciones, particularmente I y II, 8, fracciones III, XI y XII, 9, fracciones I, III, X, XII, XII y XIV, 11, especialmente el segundo párrafo, 12, 14, 15, 16, 27, 28, 31, 32, en todas sus fracciones, particularmente I y VII, 33, fracciones III y IV, 34, 35, en todas sus fracciones, particularmente I, II, III, IV, V y VI, 48, 49, en todas sus fracciones, especialmente I, II, III y VII, y 50 de la ahora abrogada Ley General de Asentamientos Humanos; y 1, especialmente la fracción IV, 3, fracciones XII, XIX, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, especialmente las fracciones II y XX, 11, especialmente las fracciones I, III, XI, XVII, XIX y XXI, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 32, último párrafo, 34, especialmente las fracciones IV y VI, 37, 38, 40, 41, 44, 47, 52, especialmente las fracciones I, II y VII, 53, especialmente las fracciones IV y VI, 54, fracción IV, 59m 60, fracciones VII y IX, 71, fracciones I y II, 76, párrafo primero, y 93 de la Ley General impugnada.

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

De tal suerte que, bajo la Ley General impugnada, los artículos 1, 39, 40, 41, 49, 115 y 133 constitucionales carecerían de eficacia democrática, pues aún y cuando en los gobiernos locales y municipales existan autoridades políticas integradas por representantes elegidos democráticamente por los ciudadanos habitantes de cada entidad o Municipio; los principios, mandatos y obligaciones que derivan de dichos preceptos constitucionales y que deben regir la actuación de las autoridades estatales o municipales, quedarán sujetos a dicha Ley General.

En el contexto normativo de la abrogada Ley General de la materia, en términos de su artículo 35, las competencias de los Municipios previstas en los incisos a) y d), y penúltimo párrafo de la fracción V del artículo 115 constitucional, significaban la obligación de determinar: 1) las áreas que integran y delimitan los centros de población; 2) los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población; 3) los usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos; 4) las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados; 5) la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como 6) las densidades de población y construcción, entre otras.

Con la Ley General impugnada, conforme a su artículo 59, las facultades de planeación, zonificación, autorización de usos de suelo y de reglamentación, son reducidas y prácticamente anuladas mediante las obligaciones de 1) regular la mezcla de usos de suelo en las zonas de conservación; 2) de considerar compatibles y, por tanto, de “no separar” los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo; 3) de permitir la densificación en las edificaciones; 4) de garantizar la consolidación de una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.

Lo anterior, en el entendido de que **a través de la abrogación de la Ley General de Asentamientos Humanos, se eliminó la obligación a cargo de las legislaturas de expedir disposiciones para determinar la proporción que debía existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, servicios urbanos y actividades productivas**; es decir, de normas que salvaguardan la adecuada mezcla de usos de suelo que debían procurar los Municipios en el ejercicio de sus facultades de planeación, zonificación, asignación de usos de suelos o aprovechamientos predominantes para cada zona de los centros de población, y de reglamentación, mediante el establecimiento de usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos, de las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados, a la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como a las densidades de población y construcción, entre otras.

Tal eliminación obedece a la intención de que no exista más una separación o mezcla adecuada entre usos de suelo predominantes, compatibles, condicionados y prohibidos, no obstante que la existencia de estas categorías normativas no impide la mezcla de usos de suelo, ni son contrarias a los principios de derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, productividad y eficiencia o accesibilidad universal y movilidad, que introduce la Ley General impugnada.

- **CUARTO. Violaciones al proceso legislativo de la Ley General impugnada, que derivan del principio democrático y del sistema de representación política.** Las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión aprobaron los respectivos dictámenes de las Comisiones Legislativas **sin observar las formalidades esenciales que exige el principio democrático** contemplado en el artículo 72, en relación con los diversos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal y que prescribe el Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, **a fin de dar estudio y publicidad debidos para la auténtica discusión democrática a los dictámenes respectivos** que contenía los proyectos de la Ley General impugnada.

De la revisión del proceso legislativo se puede advertir que ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión turnó la iniciativa y minuta con proyecto de dicha Ley General a sus respectivas Comisiones de Puntos Constitucionales; de manear que los diputados y senadores encargados de estudiar y dictaminar no estuvieron en condiciones de participar en la discusión democrática del proyecto de ley respectivo.

Además, no existe constancia de que los Presidentes de las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados que sí participaron en el estudio y dictamen de la minuta con proyecto de la Ley General impugnada, hayan citado con la debida oportunidad a los integrantes de las Comisiones respectivas a la sesión donde finalmente se aprobó el dictamen correspondiente.

Asimismo, es claro que tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores, se discutieron y aprobaron en las sesiones de doce y trece de octubre de dos mil dieciséis, los respectivos dictámenes con el proyecto de la Ley General impugnada, sin haberse remitido a todos los diputados y senadores tales dictámenes para su conocimiento y estudio, sin haberse publicado tales dictámenes con la anticipación debida en las gacetas parlamentarias correspondientes, y sin encontrarse listados en el orden del día de cada una de dichas sesiones públicas la lectura ni la discusión de los mismos.

En el caso de la Cámara de Senadores, las Comisiones involucradas supuestamente sesionaron, sin que exista constancia fehaciente de ello, el trece de octubre de dos mil dieciséis, mismo día que les fue turnada con modificaciones la minuta con proyecto de ley remitida por la Cámara de Diputados, sin que mediara convocatoria o cita de sus respectivos presidentes, elaborando un supuesto dictamen sobre dicha minuta, respecto del cual no existe constancia de que fuera remitida por el Presidente de la Mesa Directiva de esa Cámara de Origen para que finalmente se discutiera y aprobara el mismo día trece de octubre de dos mil dieciséis.

Así, los diputados y senadores que finalmente aprobaron la Ley General impugnada, no tuvieron ni se dieron tiempo suficiente para leer y comprender los alcances normativos de dicha ley, lo que irresponsablemente anuló cualquier posibilidad real de generar discusión pública y auténticamente democrática que exige el artículo 72 constitucional.

Tan evidente fue la violación, que el doce de octubre de dos mil dieciséis, un integrante de la Cámara de Diputados, Juan Romero Tenorio, interpuso una moción suspensiva para que el dictamen que contenía el proyecto de la Ley General impugnada fuera devuelto a Comisiones y existiera la posibilidad de atender las omisiones y contradicciones de dicha ley; moción suspensiva donde con evidente razón se alegó que ninguno de los diputados presentes había tenido oportunidad de leer el dictamen que se pretendía aprobar sin mayor discusión ese mismo día, pues ese dictamen, se afirmó, había sido presentado ese mismo día doce de octubre de dos mil dieciséis a la Comisión Legislativa correspondiente, apenas a las nueve de la mañana.

Ahora, la moción suspensiva señalada fue desechada por votación económica de la mayoría de los diputados presentes; sin embargo, no se brindaron razones para justificar esa decisión, no obstante que esa moción suspensiva se encontraba relacionada con el trámite del asunto (proyecto de la ley impugnada), que no se encontraba listado en el orden del día de esa sesión pública ni para su lectura ni discusión, y respecto del cual no se alegó ni se justificó que fuera un caso de urgente u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los presentes, en términos de lo previsto en los artículos 59 y 60 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Impugnaciones dirigidas a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León

- **QUINTO.** La facultad del Ejecutivo local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder. Los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, de la Ley local impugnada establecen la facultad del Gobernador para ordenar la publicación en el Periódico Oficial local e inscripción en el Registro Público de la Propiedad, de los planes y programas de desarrollo urbano, incluidos los municipales, lo cual **vulnera la autonomía de los Municipios** en el ejercicio de su potestad de formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de su territorio, así como para expedir los reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general, en términos de la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional; lo que conduciría a que el Municipio se viera impedido o entorpecido para concluir el proceso de expedición de las normas que integran el orden jurídico municipal en materia de desarrollo urbano.

Lo anterior, siendo que ni la Constitución Federal ni la local de Nuevo León prevén competencia a favor del Ejecutivo de la entidad federativa que lo habilite para que emita ese tipo de órdenes, lo cual distorsiona el sistema de distribución de competencias constitucionales.

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia ha apreciado que, si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los poderes de la entidad federativa, tal situación transgrede el principio de división de poderes.

- **SEXTO. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno local.** Los artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56, de la Ley local impugnada establecen que la etapa de verificación de congruencia por parte del Gobierno del Estado debe ser anterior a la etapa de aprobación definitiva del proyecto final de plan o programa de desarrollo urbano municipal por parte del Ayuntamiento, lo que **viola la autonomía del Municipio** en ejercicio de su potestad de formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal y zonificación de territorio, previsto en la fracción V, inciso a), último párrafo del artículo 115 constitucional.

Resulta ocioso e ilógico que la etapa de verificación de congruencia de un plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, con los demás instrumentos normativos que integren el sistema estatal de planeación urbana tenga lugar previo a la aprobación oficial y/o definitiva de tales instrumentos por parte del Ayuntamiento; ya que en ese supuesto no puede considerarse que exista una manifestación definitiva de voluntad por parte del órgano constitucionalmente facultado, respecto a su aprobación oficial y/o definitiva.

Tal previsión **viola el principio de división de poderes**, puesto que representa una intromisión injustificada del Gobierno local en el desarrollo de una competencia del Municipio, que a su vez conduce a una dependencia y subordinación frente al pretendido dictamen de congruencia de un simple proyecto que no ha sido siquiera analizado por el Ayuntamiento a la luz de la participación ciudadana y vecinal.

Además, con tal previsión se **transgrede lo previsto en el artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos**, que establece que la etapa de verificación de congruencia es posterior a la aprobación del plan o desarrollo urbano municipal por parte de los Ayuntamientos.

- **SÉPTIMO. La previsión de que el Gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal.** El artículo 53, fracción IX, de la Ley local impugnada, establece que el objeto del dictamen de congruencia que emita el Gobierno local no solo implica la evaluación del proyecto de plan o programa de desarrollo urbano y/o zonificación del territorio municipal, en comparación con los planes o programas que integren el nivel superior de planeación en el Sistema Estatal de Planeación, sino también **calificar si cumple con las normas contenidas en la ley de la materia y con el procedimiento de consulta popular**; lo que vulnera la autonomía municipal en el desarrollo de sus facultades de formular aprobar y administrar tales planes, prevista en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional.

Lo anterior es intromisión del Ejecutivo local en los procesos de planeación urbana municipal y genera dependencia y subordinación municipal, **al permitir incluso al Gobierno estatal objetar la legitimidad del proceso de consulta pública o calificar la validez de las disposiciones de tales planes y programas.**

Conforme a 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”**, el requisito concerniente a la obtención del dictamen de congruencia por parte de los Municipios como condición previa para estar en aptitud de ordenar la publicación e inscripción de un plan o programa de desarrollo urbano municipal que hubieren aprobado, se inscribe en el contexto del **Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Nacional** y, en particular, en el **Sistema Estatal de Planeación Urbana**; por tanto, **el dictamen de congruencia debe circunscribirse a la verificación de la congruencia de los aspectos técnicos de las políticas públicas concernientes al ámbito de la planeación urbana**, en la medida en que se relacionen con los niveles superior del sistema estatal de planeación urbana, pero **únicamente bajo criterios de congruencia, coordinación y ajuste, no de validez.**

Además, tal previsión **transgrede los artículos 10, fracción VII, y 44 de la Ley General de la materia, que establece la delimitación del objeto del dictamen de congruencia**, siendo que corresponde a las entidades federativas, analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y al Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

- **OCTAVO. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo local.** El artículo 57 de la Ley local impugnada establece que la entrada en vigor de los planes y programas de desarrollo urbano ocurrirá a los treinta días hábiles posteriores a su publicación en el Periódico Oficial de la entidad federativa, lo cual **viola la autonomía municipal** reconocida en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, para fijar la fecha de entrada en vigor de dichos instrumentos normativos en sus artículos transitorios, siempre que no se disponga su aplicación retroactiva.

Tal previsión conlleva a la **intromisión del Congreso del Estado en la configuración del orden jurídico municipal y en el proceso de planeación y administración urbana del Municipio**, y produce una dependencia y subordinación a una previsión no esencial que requiera ser homogeneizada en la totalidad del territorio local.

Además, **contraviene los principios de razonabilidad y proporcionalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales**, porque no existe motivo que justifique condicionar la eficacia jurídica de la publicación y el inicio de la vigencia normativa de los planes y programas de desarrollo urbano municipal.

Máxime que el **artículo 78 de la Constitución de Nuevo León**, dispone que toda ley obliga desde el día de su publicación, sino es que la misma ley dispone otra cosa; en tanto que los **artículos 3 y 4 del Código Civil local**, señalan que las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial, sin perjuicio de que si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior. Inclusive, el **artículo 222, párrafo tercero, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León**, dispone que para que surtan efectos jurídicos los reglamentos y acuerdos de observancia general, aprobados por los Ayuntamientos, basta el simple hecho de que aparezcan publicados en el Periódico Oficial del Estado, y que si el documento publicado indica la fecha a partir de la cual debe entrar en vigor, los efectos jurídicos surten desde la fecha indicada.

- **NOVENO. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo local.** Los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328, de la Ley local impugnada facultan a la citada Secretaría para que: **1)** expida normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emita criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, "entre otras"; **3)** establezca y vigile el cumplimiento de la normatividad técnica para *regular* el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado; lo que viola las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo, del artículo 105 constitucional.

Los preceptos impugnados rebasan el objeto constitucional del tipo de ordenamiento al que pertenecen, inclusive el delimitado por la Ley General de la materia, que es la de sentar las bases normativas, formalidades, principios, procedimientos y requisitos conforme a los cuales los Municipios desarrollarán sus potestades normativas y administrativas.

Tales normas **generan una distorsión en el sistema de competencias constitucional, así como la concentración o consolidación del poder en el Ejecutivo local**, porque asigna a sus dependencias administrativas funciones normativas y administrativas no previstas en el orden constitucional ni en la Ley General de la materia; no obstante que se relacionan íntimamente con la competencia municipal que reconocen las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, lo que **produce una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese poder**.

- **DÉCIMO. La facultad del Congreso local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal.** Los artículos 20, párrafo segundo, y Décimo Transitorio, párrafo segundo, de la Ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual **vulnera la facultad del Municipio para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el Gobierno local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana**, según lo previsto en los artículos 115, fracción II, párrafo primero, fracción III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Atendiendo a los referidos preceptos constitucionales, los Poderes Ejecutivos locales y los Ayuntamientos pueden celebrar convenios de asociación, coordinación y/o colaboración, para el ejercicio o gestión conjunta de determinadas funciones públicas o la prestación de ciertos servicios públicos, entre las cuales se encuentra la planeación urbana.

Ni en la Constitución Federal ni en la local de Nuevo León, ni en la Ley General de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las legislaturas locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.

Cabe destacar que el artículo 157 de la Ley de Gobierno Municipal local establece que el Municipio, previa aprobación de su Ayuntamiento, **podrá convenir y acordar** con otros Municipios, los gobiernos local y federal, la coordinación que se requiera, a efecto de participar en la planeación y programación del desarrollo municipal, en la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal.

A su vez, el diverso 158 del mismo ordenamiento, señala que el Municipio **podrá celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa** con otros o varios Municipios, con los gobiernos estatal y federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración para la planeación y ejecución de programas y acciones de interés mutuo; para la adquisición en común de materiales, equipo e instalaciones para los servicios municipales, la adquisición de bienes y servicios por medio de convenios marco o compras consolidadas que le representen mejores condiciones de compra; la contratación en común de servicios de información, servicios de mantenimiento o de asesoría especializada; la ejecución y el mantenimiento de obra pública; y las demás que consideren convenientes, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales respectivos.

Por su parte, el artículo 159 de la Ley de Gobierno Municipal citada, dispone que **los Municipios podrán suscribir convenios de coordinación** (que son aquellos que tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente); **y convenios de asociación con objeto común** (que son aquellos en los que las partes se proponen a prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo paramunicipal en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en términos del acuerdo que al efecto adopten).

- **DÉCIMO PRIMERO. El Congreso local viola la forma del Estado Federal y la autonomía municipal, pues al ampliar el objeto de la Ley local impugnada, no deja margen de libre apreciación a Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.** Los artículos 1, fracciones I, II, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 79, fracción III, 86 y 111 de la Ley local impugnada, violan los artículos 124 constitucional, en relación con los diversos 10, fracción I, y 52, fracciones I y VII, de la Ley General de la materia, así como el 115, fracción V, incisos a), d) y f) de la Constitución Federal, pues el Congreso de Nuevo León, **al ampliar el objeto de la Ley, vulnera la forma de Estado Federal (descentralización del poder público).**

El objeto de la Ley local impugnada fue ampliado de manera novedosa y **atribuye al Congreso local facultades de fijar normas para ordenar el uso del territorio y para fijar criterios** que le permitieran intervenir de forma directa en la definición **en el ámbito de la planeación y políticas urbanas** (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación). Ese cambio de objeto llevó al Congreso local a regular aspectos y detalles nunca abordados en la historia de las leyes estatales en materia de asentamientos humanos.

La ampliación del objeto llevó al Congreso estatal que podía **determinar el contenido y alcance que los Municipios debían dar a las disposiciones concernientes a la planeación urbana, zonificación la del territorio y regulación de la mezcla de usos del suelo.**

El Congreso local se atribuyó competencia para establecer que la zonificación que se previera en los planes o programas de desarrollo urbano municipal, debía obedecer a los **criterios: 1) Que solamente en las zonas de conservación se puede regular la mezcla de usos de suelo y sus actividades; 2) Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos**, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas, o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y **3) Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá permitir la densificación en las edificaciones.**

El Congreso local, con la ampliación del objeto de la ley, llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán 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**

Así, ignoró deliberadamente que actúa como poder constituido y no Constituyente, lo que le obliga a respetar los límites de su facultad legislativa, acorde con los artículos 40, 41, párrafo tercero, y 115, fracción V, incisos a), d) f) y h) 124 y 133 de la Constitución Federal.

El Poder Legislativo local no debió guiarse enteramente por la Ley General de la materia, porque su conducta debe siempre respetar los principios fundamentales o mandatos de optimización del pacto fundamental.

Con lo anterior, **se agotó y anuló el ámbito de libertad política y técnica para que los Municipios puedan configurar su régimen interior bajo los principios democráticos que inspiran el pacto federal y el sistema de distribución de competencia constitucionales;** pues de manera injustificada amplió el objeto de la Ley estatal impugnada, pretendiendo imponer bajo el principio de jerarquía normativa, la orientación y contenido de las políticas públicas de ordenamiento territorial y urbanas (crecimiento, conservación, mejoramiento y consolidación), así como reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que pretende que las autoridades municipales ejerzan sus atribuciones al expedir planes y programas de desarrollo urbano municipal, **al grado de prescribir un único modelo de desarrollo urbano, de total flexibilización, para que prevalezca en todos y cada uno de los Municipios y centros de población, sin importar sus contextos particulares y la opinión de las comunidades locales y regionales.**

- **DÉCIMO SEGUNDO. Falta de competencia del Congreso de Nuevo León para regular de manera sustantiva y fijar criterio en lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo, desarrollo urbano, planificación urbana municipal (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación), así como zonificación y movilidad urbana.**

El Congreso estatal no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer 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 las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.

Lo anterior, porque en el esquema del proceso técnico-administrativo existen diversas variables físicas, medioambientales y socioeconómicas que los urbanistas y otros especialistas requieren tomar en cuenta para sugerir las políticas públicas más adecuadas en un contexto particular específico, que por lo mismo no pueden aplicarse de forma generalizada para todos los Municipios o centros de población.

- **DÉCIMO TERCERO. El Congreso local se extralimitó en su facultad legislativa, vulnerando la forma del Estado Federal, al imponer un único modelo de desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizar las utilidades de los inversores.** Lo anterior, a diferencia del criterio bajo el cual se discutió y aprobó la expedición de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

La Ley local impugnada impone un único modelo de desarrollo urbano, donde, en consonancia con las posturas y el discurso que a lo largo de los años han manifestado los desarrolladores inmobiliarios, 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.

Los artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la Ley local impugnada, no se limitan a desarrollar normas básicas para ordenar el uso del suelo ni los asentamientos humanos; por el contrario, bajo el pretexto de fijar criterios que garantice una efectiva congruencia, coordinación y ajuste entre los dos niveles de gobierno para la planeación de acciones en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, **se regula de forma amplia, detallada y sistemática la manera en que todos y cada uno de los Municipios deberán ejercer sus facultades de planeación**; situación que produce vulnerabilidad política y jurídica en perjuicio de ente municipal, en cuanto al libre y responsable desarrollo de sus facultades constitucionales.

Contrario a lo que se supuso en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley local impugnada, **las políticas de flexibilizar la mezcla de usos de suelo y la densificación de centros de población no son nuevas** ni constituyen por sí mismas la solución a todos los problemas y desafíos en la planeación y regulación del desarrollo urbano; tampoco eran incompatibles con las prescripciones de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Por lo menos en lo que se refiere al Área Metropolitana de Monterrey y al centro de población localizado en el Municipio actor, **los instrumentos normativos expedidos al amparo de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano, avanzaron en la línea de que resulta necesario hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, flexibilizando en algunas zonas o distritos la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población.**

- **DÉCIMO CUARTO. La Ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana.** El Congreso de Nuevo León al expedir la Ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre 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 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 (ONU-HÁBITAT).

En comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la Ley local impugnada elimina las disposiciones en las que se establecía que, en los procesos de actualización o modificación de los planes y programas de desarrollo urbano, la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio de derecho de petición previsto en el artículo 8 de la Constitución Federal, o bien a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

El artículo 426, fracción I, de la Ley local impugnada establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son aquéllas que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría. En cambio, **la Ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no solo como mecanismo de contraloría social.**

Así, **se 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 derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local.**

- **DÉCIMO QUINTO. La previsión de que exista un decreto del gobierno federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal.** El artículo 136, fracción III, inciso a), de la Ley local impugnada, **restringe la facultad de los Municipios para determinar**, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental

o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la **previa existencia de un decreto del gobierno federal o local**, lo que vulnera la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos 8, fracciones V, VIII, XV, 10, 46, párrafo cuarto, 77 Bis, fracción IV, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En el artículo 121, fracción III, inciso a) de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, se establecía que correspondía a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasificarían como: I. Áreas urbanas o urbanizadas; II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y III. Áreas no urbanizables, entre otras causas, por razones de preservación ecológica.

El artículo 136 de la Ley local impugnada ahora dispone que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como: I. Áreas urbanas o urbanizadas; II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y III. **Áreas no urbanizables, en los siguientes términos: a) por causa de preservación ecológica, decretadas por la Federación o el Estado conforme a la legislación aplicable.**

El agregado que se destaca en la Ley local impugnada **viene a condicionar y restringir las razones por las cuales un área determinada pudiera clasificarse como área no urbanizable por causa de preservación ecológica**, por cuanto exige que exista un decreto al respecto por el gobierno federal o local conforme a la legislación aplicable.

- **DÉCIMO SEXTO. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales violan la competencia del Municipio.** El artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la Ley local impugnada establece que **la cesión de áreas municipales deberá realizarse por una sola ocasión y que no podrá exigirse cesión adicional a la realizada con la acción de crecimiento previamente autorizada**, y que **en la densificación en fraccionamientos autorizados que incluya el cambio de uso de suelo diferentes al habitacional, no será exigible área de cesión municipal**, lo que vulnera los principios consagrados en el artículo 115, fracción IV, inciso a) y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

Tal precepto desconoce la prerrogativa constitucional consistente en que la hacienda pública municipal se formará de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y que en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, “consolidación”, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y **que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones**; puesto que sólo estarán exentos los bienes de domicilio público de la Federación, los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Acorde con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la Ley General de la materia, se advierte que es **responsabilidad de la legislatura local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna** (salvo las autorizadas constitucionalmente), **las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación**, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la “consolidación” y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones **que garanticen que se efectúen las donaciones y “cesiones” correspondientes a las vías públicas locales, “equipamientos” y “espacios públicos” que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población**; así como establecer disposiciones tendentes 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”**.

Así, **los preceptos impugnados contravienen la Ley General**, cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes 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; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacio públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o programas municipales de desarrollo, de conurbaciones y de zonas metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas oficiales mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o programas municipales de desarrollo urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

- **DÉCIMO SÉPTIMO. La previsión relativa al “área libre complementaria” viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público.** El artículo 210, párrafo décimo, de la Ley local impugnada establece que **en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8% sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos**; regla que no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la Ley General de la materia para la **creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación**; lo cual vulnera los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado conlleva que el Municipio no se encuentre en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos que le corresponden por lo siguiente:

1. El “área libre complementaria” no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios, ya que el dominio sobre el mismo se mantiene en el desarrollador, de tal manera que no es auténticamente un espacio público que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la Ley General prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos**.

2. Las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras, lo que no puede ocurrir si el derecho de propiedad sobre el “área libre complementaria” sigue bajo la titularidad del desarrollador.

3. La ley estatal debe establecer las disposiciones que garanticen la dotación suficiente de espacios públicos por habitante, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes, lo que no se satisface con el “área libre complementaria”.

4. La ley estatal, de acuerdo con el principio de protección y progresividad del espacio público, debe fomentar la creación y ampliación de los espacios públicos, evitando que puedan verse disminuidos; disminución que ocurre cuando se permite la densificación (incremento de la población o de la vivienda) sin el incremento proporcional del espacio público correspondiente.

5. No se garantiza la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo que establezcan las normas internacionales u oficiales aplicables, de manera que cada colonia, barrio o localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las mencionadas normas.

6. No se permite que los planes o programas municipales de desarrollo urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales.

7. Se dificulta e impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente, no obstante que su creación constituye una causa de utilidad pública y un aspecto que debe fomentarse para cumplir con los principios de política pública que se enumeran en el artículo 4 de la Ley General de la materia.

- **DÉCIMO OCTAVO. La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines viola la autonomía municipal.** Los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la Ley local impugnada, establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas, jardines “y lagunas”, con la única restricción que por lo menos el 30% deberán ser jardines; lo cual permitiría que el 70% de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una “laguna”; lo cual viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, V, último párrafo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII, y 76, párrafo segundo, de la Ley General de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su “habitabilidad” y que no sean residuales ni estén ubicados en “zonas inundables” o de riesgos.

Las previsiones impugnadas no satisfacen los principios que orientan la política pública adoptada en la Ley General de la materia para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

- **DÉCIMO NOVENO. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas y jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario.** Los artículos 210, fracción X, 230, fracción III, y 234 de la Ley local impugnada establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines, a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado, lo cual **no genera certeza y seguridad jurídica para determinar si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización.**

La ambigüedad de tales preceptos impide afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio.

Además, se limita esa obligación de ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de los predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial, lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, y se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la Ley General de la materia.

- **VIGÉSIMO. 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 local.** Los artículos 367, párrafo segundo, 368, 370, 375, 376, 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar **clausuras y suspensiones de obras** que incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, **de una autorización judicial previa**, lo que **vulnera la autonomía municipal**.

De lo resuelto por ese Alto Tribunal en la **controversia constitucional 1/95**, se desprende que en el ejercicio de su potestad de mando, **la administración pública municipal no se encuentra sujeta a la jurisdicción de los Tribunales de Justicia Administrativa, mucho menos a la potestad jurisdiccional de los tribunales locales**, puesto que opera bajo el principio de autotutela administrativa, y que la intervención de la jurisdicción administrativa solamente se actualiza cuando se suscita la impugnación por parte de los particulares que resulten afectados por el acto administrativo.

Por autotutela administrativa entendemos la capacidad de la administración pública de imponer su voluntad e incluso ejecutarla sin necesidad de acudir a los jueces y tribunales para imponer sus decisiones. Así, las normas impugnadas **transgreden los principios de división de poderes, supremacía constitucional y de autonomía municipal, en su vertiente de autotutela administrativa**, ya que desconocen que el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento o de la administración pública municipal, constituyen un auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía constitucional, siendo que tales previsiones lo colocan en una situación de subordinación frente al Poder Judicial, pues las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones o clausuras, sino sólo cuando sea producto de una resolución judicial.

Por tanto, las normas impugnadas impiden que, en materia de asentamientos humanos, el Municipio ejerza por sí y ante sí sus facultades administrativas y ejecutivas, para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas, como son las suspensiones y clausuras, a los particulares que infrinjan las disposiciones respectivas, sin necesidad de acudir previamente a los tribunales judiciales.

- **VIGÉSIMO PRIMERO.** Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y constricción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria. Los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la Ley local impugnada, regulan de forma exhaustiva la regulación del momento y condiciones bajo las cuales, por un lado, **los promotores pueden comenzar a recibir los beneficios económicos del proceso de urbanización aún inconcluso** y, por otro, **las circunstancias en que los Municipios deben asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento** (a diferencia del resto de los servicios públicos municipales), **aun cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

Lo anterior, siendo que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, establecía que **el titular de la autorización** de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, **estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios** de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado público, recolección de basura y mantenimiento de la arborización **hasta la fecha de la recepción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.**

Por tanto, **el Congreso local se arroga la facultad del Municipio de regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.**

- **VIGÉSIMO SEGUNDO.** La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver. Los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la Ley local impugnada, reducen prácticamente todos los plazos previstos en lo que se refiere al ejercicio del Ayuntamiento de sus potestades respecto a la **determinación y regulación de los plazos previstos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias**, lo cual violan la autonomía municipal, la división de poderes y la supremacía constitucional, pues ello desconoce la competencia constitucional de los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden, pues no se consideran las capacidades institucionales ni la complejidad de revisar cada solicitud, para efectos de determinar los tiempos de revisión de papelería, trámite, autorización y expedición de licencias.

La legislatura local distorsiona el sistema de competencias constitucional, porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacionados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia. Lo anterior **coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin permitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos administrativos y los plazos para resolver**, conforme a sus necesidades y condiciones particulares.

- **VIGÉSIMO TERCERO.** La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica. Los artículos 291, fracción I; 304, fracción I; y 313 de la ley local impugnada establecen, para efectos prácticos, que **la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de restantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida** (solo para el proyecto ejecutivo se establece una vigencia de 4 años), por lo que violan la autonomía municipal, la división de poderes y la supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local establecían vigencias definidas para todas las autorizaciones.

Lo anterior genera incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización, puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne; no obstante que es un hecho notorio que las condiciones sociales, económicas, culturales, medioambientales, jurídica y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.

Tal regulación no es un medio adecuado que sirva a un fin constitucionalmente legítimo, pues distorsiona el ámbito de competencia constitucional del Municipio en materia de planeación, administración y urbana, al grado de que puede llegar a impedir que el desarrollo de las mismas surta el efecto útil deseado. Ello es así, pues si con motivo del desarrollo inadecuado de la función legislativa del Congreso local, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de los Municipios, ello transgrede el principio de división de poderes.

Cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los jueces podrían llegar a considerar que la posterior entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aún a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

Los preceptos impugnados, además, **resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia Ley local impugnada**, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

- **VIGÉSIMO CUARTO. El Congreso del Estado desarrolló deficientemente su función legislativa en lo que se refiere a la regulación de aspectos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional.** Aunque la Ley local impugnada tomo una parte de la estructura y contenido de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, **dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de dicha Ley**, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, **que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características:** a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45%; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o pantanoso; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; h) Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; i) Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

Indica que se dejó de recoger lo establecido en el artículo 196, fracción I, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, que preveía una regla concreta para controlar acciones de crecimiento urbano en terrenos con pendiente natural, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, consistente en la prohibición expresa y categórica del desarrollador de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45%.

De igual manera, **la Ley local impugnada modificó sustancialmente el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal**, que preveía un **principio general de prevención en materia de planeación urbana por cuestiones de riesgo**, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, al establecer que la zonificación primaria del territorio, **debía considerar áreas no urbanizables por “prevención de riesgos”**; mientras que ahora el artículo 136, fracción III, inciso c), de la Ley local impugnada establece que la zonificación primaria del territorio debe considerar áreas no urbanizables **“por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal”**, puesto que la eficacia delimitativa de las eventuales medidas de mitigación no puede prejuzgarse desde el nivel de planeación urbana, donde las políticas de zonificación se determinan en función de estudios generales o información a nivel de zona, no en estudios a nivel detalle de un predio o de una parte del mismo.

El cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable **“por altos riesgos no mitigables”**, cuando antes esa clasificación de área no urbanizable solo debía atender a la **“prevención de riesgos”**, lo que **hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes.**

- **VIGÉSIMO QUINTO.** La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones. El artículo 42, párrafos primero y quinto, de la Ley local impugnada, prevé la posibilidad de que el Ejecutivo local incluya en el presupuesto de egresos del Estado una partida presupuestal para financiar proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, y que **los Municipios que constituyan asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros** para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado; sin embargo, **la sola previsión de tales posibilidades es insuficiente para lograr los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal**, lo cual, asimismo, vulnera la competencia del Municipio, los principios de certeza y seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional,

El Congreso local soslaya que **la previsión de una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano** previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano **es una necesidad y obligación jurídica**, es decir, **una responsabilidad que deriva de un imperativo legal y constitucional, no una prerrogativa de ejercicio potestativo**.

En el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de **“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”**, entre otras.

Por su parte, el artículo 115 constitucional, fracciones V y VI, dispone también que **los Municipios**, en términos de las leyes federales y locales, **estarán facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional**, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; y que **cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios**; mientras 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**.

El artículo 33 de la Ley General de la materia 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 y **se coordinarán con las autoridades federales y estatales**, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos de esa ley, y que los gobiernos locales 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.

El artículo 36 de la citada Ley General, dispone que para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, **se establecerán mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad**; que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de una comisión de ordenamiento metropolitano o de su conurbación, según se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetos y principios de esa ley; que tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; y **los mecanismos y fuentes de financiamientos de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano**.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley de Gobierno Municipal local, establece que las relaciones entre los Poderes del Estado y los Municipios deberán estar regidas por los principios de solidaridad, subsidiariedad, así como la **coordinación, colaboración y respeto a la autonomía de los Municipios**.

Por tanto, **si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el prever una partida presupuestal** para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, **desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional.**

El Congreso local ignoró el criterio de ese Alto Tribunal en el sentido de que los alcances de las atribuciones constitucionales de los poderes u órganos constituidos deben interpretarse de tal manera que pueda garantizarse que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas facultades que el sistema federal le otorga.

DÉCIMO SEGUNDO. Admisión de la ampliación de la demanda. Mediante proveído de veintinueve de enero de dos mil dieciocho, la Ministra instructora tuvo al Presidente Municipal y al Síndico Segundo del Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, con la personalidad que ostentan; admitió la ampliación de demanda y ordenó emplazar como autoridades demandadas al Congreso de la Unión, por conducto de las Cámaras de Diputados y de Senadores, el poder Ejecutivo Federal y a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la mencionada entidad federativa; asimismo, ordenó dar vista al Procurador General de la República (tomo II, fojas 1029 a 1030).

DÉCIMO TERCERO. Contestación de la ampliación de la demanda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dio contestación a la ampliación de la demanda de cuenta (tomo II, fojas 1221-1310), la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

DÉCIMO CUARTO. Contestación de la ampliación de la demanda del Poder Ejecutivo Federal. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la ampliación de la demanda de cuenta (tomo II, fojas 1553-1678), la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

DÉCIMO QUINTO. Contestación de la ampliación de la demanda de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión dio contestación a la ampliación de la demanda de cuenta (tomo II, fojas 1694-1738), la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

DÉCIMO SEXTO. Contestación de la ampliación de la demanda del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. El nueve de abril de dos mil dieciocho, la presidenta de la LXXIV legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, en representación del Poder Legislativo de la citada entidad, dio contestación a la ampliación de la demanda de cuenta (tomo II, fojas 1743-1803), la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

DÉCIMO SÉPTIMO. Recurso de reclamación 21/2018-CA. Mediante resolución de cinco de septiembre de dos mil dieciocho, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de reclamación 21/2018-CA, mediante el cual modifica el auto de veintinueve de enero del año mencionado, por el que se admitió la ampliación de demanda, con excepción de las impugnaciones hechas valer en contra de la Ley General de Asentamientos Humanos (tomo II, fojas 1835- 1847).

DÉCIMO OCTAVO. Opinión del Procurador General de la República. Este funcionario emitió opinión en el sentido de que, por una parte, debe sobreseerse y, por la otra, declararse la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (fojas 1857 a 1869).

DÉCIMO NOVENO. Cierre de instrucción. Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el quince de noviembre de dos mil dieciocho 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.

VIGÉSIMO. 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 en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶; 10, fracción I⁷ y 11, fracción V⁸, 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 Guadalupe, 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, así como la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, por considerar que transgreden 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)**.

De conformidad con la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia⁹, **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 diecisiete¹⁰; por tanto, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el veinte de enero de dos mil diecisiete, debe concluirse que **fue promovida oportunamente**¹¹.

En relación con la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, esta fue publicada el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, por lo que el plazo de treinta días para promover la demanda respectiva transcurrió del martes veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete al martes veintitrés de enero de dos mil dieciocho¹²; por lo que, al haberse presentado la ampliación de la demanda respectiva el **veintidós de enero de dos mil dieciocho**, debe concluirse que **fue promovida oportunamente respecto a la referida ley local**.

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 Mexicanos¹³ 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.

⁶ **“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; [...]”

⁷ **“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; [...]”

⁸ **“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. [...]”

⁹ **“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 [...]”.

¹⁰ 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 2º y 3º 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.

¹¹ Esto se advierte del sello estampado al reverso de la hoja 106 del expediente principal.

¹² Se deben descontar del cómputo respectivo los días dos, tres, nueve y diez, de diciembre de dos mil diecisiete, seis, siete, trece, catorce, veinte y veintiuno de enero de dos mil dieciocho, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2º y 3º 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 diecisiete al primero de enero de dos mil dieciocho, por corresponder al segundo periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹³ **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; (...)”

Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales¹⁴, **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, promueven la demanda de controversia constitucional en representación del Municipio actor, Mauricio Fernández Garza y María Diamantina Alcalá Fernández, quienes se ostentaron como Presidente Municipal y Síndico Segundo del Ayuntamiento lo que acreditan con la copia certificada del Acta Número 8 de Instalación y Toma de Protesta del Ayuntamiento Electo para el Ejercicio Constitucional 2015-2018, de treinta y uno de octubre de dos mil quince, de cuya lectura se desprende que los promoventes fueron electos para ocupar los cargos que ostentan en el periodo comprendido de octubre de dos mil quince a octubre de dos mil dieciocho (fojas 243 a 245 del expediente principal).

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León¹⁵, la representación del Ayuntamiento será ejercida de manera mancomunada por el Presidente Municipal y el Síndico o Síndico Segundo, según corresponda; por tanto, **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)."** (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete, página 418, registro 198444).

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)¹⁶, 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 primero¹⁷, 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 el presente caso, 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.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Por el Poder Ejecutivo Federal compareció Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, quien se ostentó como Consejero Jurídico de dicho poder, carácter que acredita con la copia certificada de su nombramiento de cuatro de diciembre de dos mil doce, expedido

¹⁴ **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. (...)"

¹⁵ **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; (...)"

¹⁶ **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; (...)

¹⁷ **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. (...)"

por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos¹⁸, por lo tanto, debe reconocerse legitimación pasiva al ejecutivo federal, toda vez que el Consejero Jurídico cuenta con facultades para comparecer en representación del ejecutivo aludido.

Esta conclusión tiene sustento en el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno, por el que se da a conocer 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”**¹⁹.

De lo anterior se obtiene que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal podrá representar al 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 hace referencia el Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los supuestos en los que el titular del Ejecutivo Federal sea parte. Razón por la que se actualiza la representación por parte del referido consejero.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Por la Cámara de Diputados compareció María Guadalupe Murguía Gutiérrez, ostentándose como Presidenta de la Mesa Directiva de dicho órgano legislativo federal, carácter que acreditó con la copia certificada de la versión estenográfica del veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, de la que se advierte que se eligió la mesa directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura que funcionará durante el tercer año de ejercicio, en la cual se designó a María Guadalupe Murguía Gutiérrez como presidenta²⁰.

Ahora, de conformidad con el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos²¹, el Presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados tiene la representación de dicho órgano legislativo, por lo tanto, María Guadalupe Murguía Gutiérrez cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Por el Senado de la República compareció Pablo Escudero Morales, con el carácter de presidente de la Mesa Directiva del Senado, lo que acreditó con la copia certificada del acta de la junta previa de la Cámara de Senadores de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, en la cual se advierte la elección de la mesa directiva aludida para el segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Tercera Legislatura, de la que se desprende que se nombró a Pablo Escudero Morales como Presidente²².

Así, los artículos 67, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos²³, establecen que el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores es el representante jurídico de ésta, y que los vicepresidentes asisten al citado presidente en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales, por tanto, Pablo Escudero Morales cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio en representación de la Cámara de Senadores.

Del Congreso del Estado de Nuevo León. Suscribe el oficio de agravios la Diputada Karina Marlen Barrón Perales, Presidenta de la Diputación Permanente de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, personalidad que acredita con la copia certificada del Decreto Legislativo número 1004 de dieciséis de febrero de dos mil dieciocho (fojas 1805 a 1820 del tomo), en el cual se integró la Diputación

¹⁸ Página 277 del expediente principal.

¹⁹ “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, concurran 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”.

²⁰ Fojas 560 a 563 del expediente principal.

²¹ “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; [...]

”

²² Páginas 661 a 663 del expediente principal.

²³ “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: [...]”.

Permanente que fungirá dentro del Segundo periodo ordinario de sesiones del Tercer Año del Ejercicio Constitucional de la LXXIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con los artículos 60, fracción I, inciso c)²⁴ y 86 Bis²⁵ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León en la cual recae su representación legal.

El Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. Compareció Homero Antonio Cantú Ochoa, como Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León y representante legal del Gobernador de la citada entidad federativa, personalidad que acredita con la copia certificada del oficio número 17-A/2015 (foja 1318), y quien cuenta con la debida legitimación procesal para representar al Titular del Ejecutivo del Estado, conforme al artículo 44, fracciones XVII y XVIII del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno²⁶.

QUINTO. Causales de improcedencia. A fin de delimitar el estudio de fondo del presente asunto, en este considerando se analizan las causales de improcedencia hechas valer por las partes y advertidas de oficio respecto de los actos impugnados en la demanda inicial, así como su ampliación.

A. Causales relacionadas con los actos impugnados en la demanda principal

A1. 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**.

²⁴ "Artículo 60. Son atribuciones de los integrantes de la Directiva las siguientes:

I.- Del Presidente:

[...]

c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado; [...]"

²⁵ "Artículo 86 BIS. Durante los períodos de receso, el Presidente de la Diputación Permanente será el Presidente del Congreso, tendiendo (sic) para este efecto, las mismas atribuciones que para dicho cargo enuncian esta Ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso."

²⁶ "Artículo 44. Corresponden al Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, las siguientes atribuciones: [...]

XVII. Representar jurídicamente al Secretario y, sin perjuicio de lo establecido en la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y en parte inicial del artículo 10 de este Reglamento, al Titular del poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial.

XVIII. Efectuar las acciones pertinentes para que, en términos de la fracción XXXIX, del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y de la parte inicial del artículo 10 de este Reglamento, el Secretario represente jurídicamente al Titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico; en asuntos de carácter extrajudicial, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local; sin perjuicio de la posibilidad de aplicar, en su caso, lo dispuesto en la fracción inmediata anterior. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas. [...]"

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 expuestos por 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 el sobreseimiento al no haber sido controvertidos oportunamente por el actor.

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.²⁷

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.

A2. 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 materia²⁸ 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 impugnable 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.

²⁷ 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.

²⁸ “Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)”

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

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. 129/2001²⁹**, 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).

A3. 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. 64/2009³⁰**, 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.

²⁹ 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.”*

³⁰ 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.”

B. Causales relacionadas con los actos impugnados en la ampliación de demanda. Corresponde ahora analizar las causales de improcedencia alegadas por el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como aquellas advertidas de oficio por este Tribunal Constitucional respecto de los actos impugnados en la ampliación de demanda formulada por el Municipio actor, lo que se realiza como sigue:

B.1. Causales invocadas por el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

En el caso, tanto el Poder Ejecutivo Federal como la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión hacen valer la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el 27 de la Ley Reglamentaria que rige a este proceso constitucional, al considerar que los actos impugnados consistentes en la emisión 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, no pueden considerarse como hechos supervenientes, pues ya fueron combatidos en la demanda inicial presentada por el Municipio actor.

Adicionalmente, el Poder Ejecutivo Federal considera que, en el caso, existe litispendencia, al haber identidad plena de conceptos de invalidez y partes entre la diversa controversia constitucional 14/2018 y el presente medio de control, siendo que, en ambos casos, se hacen valer impugnaciones en contra 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.

Sobre el particular, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el **recurso de reclamación 21/2018-CA, derivado de la presente controversia constitucional**, en sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciocho, determinó desechar de la segunda ampliación de demanda formulada por el Municipio actor, los actos reclamados relacionados con la Ley General de Asentamientos Humanos, al considerar que **tales actos no constituyen hechos nuevos ni supervenientes**, pues se trata de los mismos actos que el actor impugnó en su demanda inicial.

En tal virtud, **resulta innecesario analizar en esta instancia constitucional las causales de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.**

B.2. Causal de improcedencia advertida de oficio

De la lectura del escrito de ampliación de demanda formulada por el Municipio actor, se advierte que impugna el Decreto 312, relativo a la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León**, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, legislación que el Municipio considera acto de aplicación de la Ley General de la materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

De dicha ampliación de demanda se observa que entre los actos que impugna el Municipio, se encuentran las ***“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”***.

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.

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:

Respecto de la demanda principal:

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. <u>Análisis de los conceptos de invalidez primero, apartados A, B, C, G, y H, y tercero.</u> (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, II, 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, II, 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).
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 vinculadas 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. Análisis del segundo concepto de invalidez (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 (artículo 59, fracciones VIII y IX, de la Ley General impugnada).</u>
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 (artículos 104, 105, 106 y 108 de la Ley General impugnada).</u>

Respecto de la ampliación de la demanda:

CONSIDERANDO	TEMA
DECIMO NOVENO	Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la Ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal. <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero.</u>
VIGÉSIMO	Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo local relacionadas con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio. <u>Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo.</u> A. La facultad del Ejecutivo local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la Ley local impugnada). <u>Análisis del quinto concepto de invalidez.</u> B. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno local (artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56, de la Ley local impugnada). <u>Análisis del sexto concepto de invalidez.</u> C. La previsión de que el Gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículos 3, fracción XIX, y 53, fracción IX, de la Ley local impugnada). <u>Análisis del séptimo concepto de invalidez.</u> D. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el periódico oficial local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo local (artículo 57 de la Ley local impugnada). <u>Análisis del octavo concepto de invalidez.</u>
VIGÉSIMO PRIMERO	Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo local. (artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328, de la Ley local impugnada). <u>Análisis del noveno concepto de invalidez.</u>
VIGÉSIMO SEGUNDO	La facultad del Congreso local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal (artículos 20, párrafo segundo, y Décimo Transitorio, párrafo segundo, de la Ley local impugnada). <u>Análisis del décimo concepto de invalidez.</u>

VIGÉSIMO TERCERO	La previsión de que exista un decreto del gobierno federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal (artículos 110, fracción II, 112, párrafo tercero, 136, fracción III, inciso a), de la Ley local impugnada). <u>Análisis del décimo quinto concepto de invalidez.</u>
VIGÉSIMO CUARTO	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 local (artículos 367, párrafo segundo, 368, 370, 375, 376, 382, párrafos segundo, tercero y cuarto de la Ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo concepto de invalidez.</u>
VIGÉSIMO QUINTO	La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver (artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la Ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo segundo concepto de invalidez.</u>
VIGÉSIMO SEXTO	La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica (artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo tercer concepto de invalidez.</u>
VIGÉSIMO SÉPTIMO	El Congreso del Estado desarrollo deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional (artículo 136, fracción III, inciso c), de la Ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo cuarto concepto de invalidez.</u>
VIGÉSIMO OCTAVO	La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones. <u>Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez.</u>
VIGÉSIMO NOVENO	Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria. <u>Análisis de los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno.</u> A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la Ley local impugnada). <u>Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.</u> B. La previsión relativa al “área libre complementaria”, viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la Ley local impugnada). <u>Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.</u> C. La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la Ley local impugnada). <u>Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.</u> D. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la Ley local impugnada). <u>Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.</u>

TRIGÉSIMO	Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria (artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la Ley local impugnada). <u>Análisis del vigésimo primer concepto de invalidez.</u>
TRIGÉSIMO PRIMERO	La Ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la Ley local impugnada). <u>Análisis del décimo cuarto concepto de invalidez.</u>

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**³¹, emitida por este Tribunal Pleno.

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.

³¹ 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 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."

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.
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 colegisladora 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. 74/2006**³², de rubro: **“HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO”** (Semana 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 41 a 163 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).

³² 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.”

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 164 y 165 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 166 a 168 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.
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. ³³ 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 cuestión ³⁴ , lo cual fue aceptado mediante voto aprobatorio recabado de manera económica, dispensándose también de esa misma forma la segunda lectura del Dictamen en cuestión. ³⁵

³³ La publicación del Dictamen referido puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/66206

³⁴ 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."

³⁵ 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 aludido 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)

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 senadoras y senadores, por lo que se declaró la existencia de quórum 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.
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 295 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 84 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 4 a 82 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 comentario³⁶.

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 Búrquez 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."

³⁶ El dictamen en cuestión puede consultarse en la dirección electrónica siguiente:

<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/oct/20161012-III.pdf>

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 cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión). El Dictamen elaborado por la Comisión de 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 206 a 220 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 remitida 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 357 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 440 a 443 del cuaderno de pruebas formado con las documentales presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión).
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 443 a 591 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.³⁷ 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.

En relación con 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.

³⁷ 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 3° 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."

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 sí, 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 cumplió 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 República³⁸, 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 Diputados³⁹, 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.

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.

³⁸ 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. (...)

³⁹ 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.

Así, por lo que respecta al Reglamento del Senado de la República, en su artículo 73⁴⁰ 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 Diputados⁴¹, 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 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.**⁴² Dicha moción suspensiva fue desechada por la mayoría de las y los diputados presentes en la citada sesión.⁴³

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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² 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".

⁴³ Lo anterior puede consultarse en las fojas 275 a 279 vuelta del cuaderno de pruebas formado con las documentales aportadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

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 Segunda, dicha propuesta para su estudio y dictamen correspondiente, extendiendo posteriormente el turno a la Comisión de Vivienda.

Es por ello 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.⁴⁴

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 República⁴⁵, 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, **en relación con 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.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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. (...)

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 Municipios deben ejercer sus facultades sin considerar sus necesidades particulares, así como sus características políticas, sociales económicas, biogeográficas, poblacionales y urbanísticas. Lo anterior, a juicio 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.

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 100/2009⁴⁶**, y por otra, lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la **controversia constitucional 62/2011⁴⁷**, 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.*”**

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

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

La Constitución de 1917 no contiene ninguna norma que establezca regulaciones en materia urbana, por tanto en los términos del artículo 124 se entiende en principio 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 parlamentarios⁴⁸.

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 ayuntamiento⁴⁹.

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 cierta autonomía 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

⁴⁸ 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".

⁴⁹ 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".

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".⁵⁰

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,

⁵⁰ 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).

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 en 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 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 es, en esencia, 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 al 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.

En relación con el 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.⁵¹

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.

⁵¹ 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.

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.

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 la congruencia 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 segundo⁵², 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,⁵³ de la Ley General de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria⁵⁴ en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

⁵² 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.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

- 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.

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”***,⁵⁵ 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, fracción 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.

⁵⁵ 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**; (...)

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 los 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; (...)

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, en relación con 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**), 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, las que se encuentran en el territorio de un mismo Estado, porque los asuntos que atañen a esas zonas le corresponden 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 por lo 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 **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.

En relación con 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 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 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, más 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 sujetar 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 Municipios 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, párrafo segundo, 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 vinculadas al ordenamiento territorial.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** del artículo 8o., 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 Telecomunicaciones⁵⁶, 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.

Por lo anterior, 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;”

⁵⁶ 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.

“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. 17/2011**⁵⁷, 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.

⁵⁷ 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.”

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 lo 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 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, más 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, párrafo segundo, 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 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 párrafo segundo 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 párrafo segundo 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, párrafo segundo, 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 argumentos 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”** (Semanario 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 62/2009⁵⁸ y 104/2009⁵⁹**, 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. Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la Ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal. El Municipio actor en sus conceptos de invalidez décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, hace valer argumentos que se encuentran íntimamente relacionados entre sí, que se reducen a lo siguiente:

- **El Congreso local viola la forma del Estado Federal y la autonomía municipal, pues al ampliar el objeto de la Ley local impugnada, no deja margen de libre apreciación a Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal** (décimo primer concepto de invalidez). Artículos 1, fracciones I, II, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, fracción III, 86, 88, y 111 de la Ley local impugnada.
- **Falta de competencia del Congreso de Nuevo León para regular de manera sustantiva y fijar criterio en lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo, desarrollo urbano, planificación urbana municipal (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación), así como zonificación y movilidad urbana** (décimo segundo concepto de invalidez)
- **El Congreso local se extralimita en su facultad legislativa, vulnerando la forma del Estado Federal, al imponer un único modelo de desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizar las utilidades de los inversores.** (décimo tercero concepto de invalidez). Artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la Ley local impugnada.

De lo anterior se desprende que el Municipio actor impugna, en esencia, la falta de competencia del Congreso local para cambiar el objeto de la Ley local impugnada, pues, a su parecer, con ello impone la imposición de un modelo único de desarrollo urbano a través de un marco normativo que, por el grado de detalle en que se regula, estima que restringe las competencias constitucionales del ente municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

⁵⁸ 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).

⁵⁹ 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).

Lo alegado por el Municipio actor, en torno a los preceptos que impugna en este apartado, resulta **parcialmente fundado**.

Como se ha mencionado, 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**⁶⁰; pero, además, acorde con lo sustentado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal al resolver la diversa **controversia 62/2011**.⁶¹

En primer término, se ha reconocido que la regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, del cual se desprende 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 que se asientan en una determinada área física, en la fundación, conservación, mejora y desenvolvimiento de las áreas urbanas que surgen como consecuencia de ellos.

Tal situación ha sido 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 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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

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. 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, ciudades, 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 del referido año 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.

Ahora bien, no fue sino hasta el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres que 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, **todo lo cual atendiendo a las facultades del Congreso de la Unión reconocidas en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal.**

Asimismo, 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 3 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, como se adelantó, 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, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos; fracción 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, enumera las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, a la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápito que **éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas**. 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.”

En este aspecto, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, este Tribunal Pleno observó que, mediante el ejercicio de estas atribuciones de **distribución y regulación**, el Congreso de la Unión 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, se dijo que **si bien el Congreso de la Unión 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, **ésta 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).

Así, se reconoció 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.

De esta forma, este Tribunal Pleno observó que, en términos generales la Ley General de Asentamientos Humanos cumple con establecer 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.

No obstante, en ese estudio también se precisó que 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 de la materia, resultaban **inconstitucionales**⁶² por las razones siguientes:

“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.

⁶² 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

En esencia, el artículo 59, párrafo tercero, fracción II,⁶³ de la Ley General de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria⁶⁴ en las zonas que no se determinen de conservación, se deben:

- d) 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;**
- e) 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**
- f) 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.

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”,⁶⁵ 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.”

⁶³ 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.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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;** (...)

En ese sentido, y teniendo en cuenta lo sustentado por este Pleno al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en el caso se observa que, en términos generales, los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III, IV y V; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII; 79, 86, y 111, todos de la Ley local impugnada, invocados por el accionante en su demanda, **prácticamente reproducen los objetivos, definiciones y parámetros establecidos por el Congreso de la Unión en la materia que se analiza, aterrizándolos al ámbito local y municipal respectivo**, como se aprecia a continuación:

Ley General de la materia	Ley local impugnada
<i>“Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.</i> <i>Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto:</i> <i>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;</i> <i>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;</i> <i>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;</i> <i>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</i> <i>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. (...)”</i>	<i>“Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del Estado de Nuevo León.</i> <i>Las disposiciones de esta Ley tienen por objeto:</i> <i>I. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para planear, regular y ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el Estado, 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;</i> <i>II. Establecer la concurrencia del Estado y de los Municipios, para la ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio estatal;</i> <i>III. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre el Estado y los Municipios 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 y la cercanía de los ciudadanos con los bienes, servicios y fuentes de empleo que requieren para desempeñar sus actividades urbanas;</i> <i>IV. Definir los principios para determinar las Provisiones, Reservas, Usos de suelo y Destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población;</i> <i>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.”</i>

Ley General de la materia	Ley local impugnada
“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...) XIX. Crecimiento: política o acción urbana tendiente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los Centros de Población; (...) 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; (...) 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 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: (...) X. Crecimiento: acción tendiente a ordenar y regular las zonas para la expansión física de los Centros de Población; (...) XXIII. Densificación: acción urbanística cuya finalidad es incrementar el número de habitantes por unidad de superficie, considerando la capacidad de soporte del territorio y, en su caso, adecuando los Espacios Públicos y sus infraestructuras; (...) XCV. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las Reservas, Usos y Destinos, así como la delimitación de las áreas de Crecimiento, Conservación, consolidación y Mejoramiento; XCVI. 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 XCVII. Zonificación Secundaria: la determinación de los Usos de suelo en un espacio edificable y no edificable, así como la definición de los Destinos específicos.
Ley General de la materia	Ley local impugnada
“Artículo 71. Las políticas y programas de Movilidad deberán: (...) II. Fomentar la distribución equitativa del Espacio Público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; (...)”	“Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente Ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: (...) II. Fomentar la distribución equitativa del Espacio público de vialidades que permita la máxima armonía entre los diferentes tipos de usuarios; (...)”
Ley General de la materia	Ley local impugnada
“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. Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano”	“Artículo 86. Los programas de desarrollo urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios. Los programas de desarrollo urbano de los centros de población deberán contener, además de lo estipulado en el artículo 56 de esta Ley, lo siguiente: (...)”

Ley General de la materia	Ley local impugnada
“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; 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. 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:	“Artículo 111. La zonificación que se establezca en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente: I. La zonificación primaria tendrá una visión de mediano y largo plazo, en la que se determinará: a) Las áreas conforme al artículo 136 de esta Ley; b) Las zonas de Conservación, Mejoramiento, Consolidación y Crecimiento; y c) Las Reservas territoriales, priorizando las destinadas a la urbanización progresiva. II. La Zonificación Secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes: a) En las Zonas de Conservación se regulará la mezcla de Usos del suelo y sus actividades, estableciendo: 1. Los usos y destinos del suelo permitidos, prohibidos y condicionados; 2. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos; y 3. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados. b) En las zonas que no se determinen de Conservación: 1. Se consideraran compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los Usos residenciales, los usos 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 urbana; 2. Se permitirá la Densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y 3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.”

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.”*

Conforme a lo expuesto, puede advertirse que **las disposiciones emitidas por el Congreso de Nuevo León en la Ley local impugnada constituyen el desenvolvimiento normativo del modelo de desarrollo urbano determinado por el Congreso de la Unión**, con base en el cual distribuyó las facultades concurrentes que, en materia de asentamientos humanos, comparten los tres órdenes de gobierno con el objetivo de que en la planeación del desarrollo urbano, así como en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, se cumplieran los principios que orientan esta materia de forma congruente y coordinada.

Lo anterior, máxime que, en concordancia con el artículo 11⁶⁶ de la Ley General de la materia, los artículos 11 y 88⁶⁷ de la Ley local impugnada prevén, respectivamente, las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos, destacadamente, elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, así como formular, aprobar y administrar zonificación primaria y secundaria del territorio, así como vigilar su cumplimiento.

⁶⁶ “**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; (...)”

⁶⁷ “**Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, así mismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la Secretaría antes citada;

II. Formular, aprobar y administrar la zonificación prevista en los programas de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, los reglamentos en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación y construcción; adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas, así como vigilar su cumplimiento; (...)”

“**Artículo 88.** Corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio, mediante una zonificación primaria y una zonificación secundaria.

Los planes o programas de desarrollo urbano municipal tienen por objeto el ordenamiento territorial y regulación de los procesos de conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los asentamientos humanos del territorio municipal, contemplaran, además de lo señalado en el artículo 60 de esta Ley, lo siguiente: (...)”

No obstante, atendiendo a lo resuelto en la **controversia constitucional 19/2017**, este Tribunal Pleno advierte, de manera específica, la **inconstitucionalidad** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II; 79, fracción III**, en su porción normativa **“y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”**; **86, fracción II, inciso b); y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la Ley local impugnada, los cuales establecen:

“Artículo 79. Las políticas públicas para la movilidad urbana deberán cumplir con los principios establecidos en la presente Ley, así como contemplar los lineamientos siguientes: (...)

III. 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; (...)”

“Artículo 86. Los programas de desarrollo urbano de centros de población son los instrumentos que integran el conjunto de disposiciones y normas para ordenar y regular su zonificación, reservas, usos y destinos del suelo y sus compatibilidades, las especificaciones de las densidades de población, construcción y ocupación, que tiendan a mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios.

(...)

II. Los usos y destinos predominantes del suelo por zona o zonificación secundaria, de acuerdo a los criterios siguientes:

(...)

b) En las zonas que no se determinen de Conservación:

1. 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, considerándose igualmente compatibles los servicios públicos y la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, en cualquier uso de suelo, para zonas urbanizables y no urbanizables; por lo que se deberá de promover la mezcla de usos del suelo, procurando integrar las zonas residenciales con usos comerciales, de servicios y los centros de trabajo, para impedir una expansión física desordenada de los centros de población y buscar una adecuada estructura vial;

2. 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;

3. 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;

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

5. En el contenido de este apartado, las autoridades deberán expresar la permisibilidad de usos mixtos en los nuevos fraccionamientos y conjuntos urbanos habitacionales sujetos al régimen de propiedad en condominio horizontal, en los términos en lo dispuesto por el número 1, de éste inciso c), de ésta misma fracción; y

6. Las disposiciones para la protección de los derechos de vías y las zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública.”

“Artículo 111. La zonificación que se establezca en los Planes y Programas de Desarrollo Urbano correspondientes, deberá observar lo siguiente:

(...)

II. La Zonificación Secundaria, se determinará en las matrices de compatibilidad que se contemplen en los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano de acuerdo a los criterios siguientes:

(...)

b) En las zonas que no se determinen de Conservación:

1. Se consideraran compatibles y, por lo tanto, no se podrá establecer una separación entre los Usos residenciales, los usos 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 urbana;

2. Se permitirá la Densificación, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la Movilidad urbana. Los interesados en densificar deberán asumir el costo que el incremento represente. La autoridad competente establecerá los mecanismos necesarios para aplicar dicho costo, el cual será utilizado en mejorar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita una adecuada densificación y mezcla de usos; y

3. Se garantizará que se consolide una red de vialidades operativa y funcional y una dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.”

Lo anterior es así, pues las porciones normativas destacadas de los preceptos transcritos ocasionan una **vulneración a las competencias del Municipio actor previstas en el artículo 115, fracción V de la Constitución Federal**, por establecer mandatos expresos que prácticamente hacen nugatoria su facultad municipal para decidir de manera real y efectiva la planeación y el desarrollo urbanístico atendiendo a las particularidades de su respectivo ámbito territorial.

En efecto, los artículos **86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la Ley local impugnada, establecen coincidentemente que al llevarse a cabo la zonificación secundaria en las zonas que no se determinen de conservación, se debe observar, en esencia, lo siguiente:

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

Como se observa, antes de ser principios o bases aplicables a la planeación urbana, **tales previsiones 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 lo cual, prácticamente se obliga al ente municipal 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. Acode con ello, debe declararse la **invalidez** de los **86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la Ley local impugnada.

Lo anterior es así, máxime que, como se destacó, los referidos artículos prevén de manera coincidente tales mandatos para el orden de gobierno municipal, sin que pase desapercibido que el artículo 86, fracción II, inciso b), contiene previsiones adicionales en sus numerales 3, 5 y 6; sin embargo, al formar parte del marco normativo que regula la zonificación secundaria en zonas que no se determinen de conservación, la invalidez de dichos numerales deriva de la inconstitucionalidad detectada por este Pleno en los términos señalados en el párrafo anterior.

Por lo que respecta al **artículo 79, fracción III**, de la Ley local impugnada, de dicha norma se desprende que, en las políticas de movilidad urbana que se lleven a cabo como parte del proceso de planeación de asentamientos humanos, se deben promover 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, se advierte que tal precepto establece una directriz para garantizar la accesibilidad universal de las personas a los servicios y satisfactores urbanos; no obstante, por la porción que dice **“y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”**, **se traduce en un mandato concreto que 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, el orden de gobierno municipal se convierte en un mero ejecutor de las acciones urbanísticas establecidos por el legislador local, lo cual **desconoce 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.**

Finalmente, este Pleno sostiene que, en el caso, resulta inconstitucional el **artículo 1, párrafo segundo, fracción II**, de la Ley local analizada, al determinar la concurrencia en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal, pues ello se ve relacionado con los temas directamente regulados en los citados numerales **86, fracción II, inciso b)**, y **111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3** del propio ordenamiento.

Conforme a lo expuesto, lo procedente es: por un lado, reconocer la **validez** de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII; 11; 79, con la salvedad apuntada a continuación; 86, con la salvedad apuntada enseguida; 88 y 111, salvo la fracción, inciso y numerales anotados a continuación, de la Ley local impugnada; por otro lado, declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II; 79, fracción III, en su porción normativa “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”; 86, fracción II, inciso b); y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de ese mismo ordenamiento.

VIGÉSIMO. Impugnaciones dirigidas a combatir las facultades del Ejecutivo local relacionadas con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio. Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo y octavo. El Municipio actor combate las facultades otorgadas al Ejecutivo del Estado de Nuevo León en relación con los planes y programas de desarrollo urbano municipal y zonificación del territorio, alegando que ello afecta su autonomía constitucional y lo subordinan a dicho Poder, conforme a lo siguiente:

- En su quinto concepto de invalidez alega que la facultad del Ejecutivo local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la Ley local impugnada).
- En su sexto concepto de invalidez sostiene que la previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno local (artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56, de la Ley local impugnada).
- En su séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión de que el Gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículo 53, fracción IX, de la Ley local impugnada).
- En su octavo concepto de invalidez considera que la previsión relativa a que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el periódico oficial local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo local (artículo 57 de la Ley local impugnada).

Los artículos 9, fracción IX; 10, fracción IV; 11, fracción I; 52; 53, fracción IX; 56, penúltimo párrafo; y 57, primer párrafo, de la Ley local impugnada a que alude el Municipio actor, son del tenor siguiente:

“Artículo 9. Corresponde al Gobernador del Estado: (...)

IX. Ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Estado y la inscripción en la Dirección de Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León de los distintos planes, así como de los programas de desarrollo urbano, a solicitud de las autoridades que corresponda;”.

“Artículo 10. Corresponde a la Secretaría: (...)

IV. Analizar, verificar y calificar la congruencia y vinculación de los distintos planes y programas que integran el sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, con el propósito de que exista apropiada congruencia, coordinación y ajuste con la planeación estatal y federal, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través del dictamen de congruencia estatal;”.

“Artículo 11. Corresponde a los Municipios: (...)

I. Elaborar, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, parciales y los demás que de éstos deriven, incluyendo la zonificación prevista en lo conducente, adoptando normas y criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, así como aprobar los reglamentos y disposiciones de carácter general en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, zonificación, construcción, estacionamientos, así como vigilar su cumplimiento; tratándose de los planes o programas municipales antes citados, se deberá solicitar a la autoridad competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia de dichos planes o programas con la planeación estatal, así mismo, posteriormente se deberá solicitar su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y su incorporación en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la Secretaría antes citada;”.

“Artículo 52. El Estado a través de la Secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, Presidente Municipal o de la Dependencia Municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de ésta Ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal;”.

Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: (...)

IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta Ley.

“Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, una vez que las autoridades competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:

I. La Autoridad Estatal o Municipal Competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicara en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta pública, en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5-cinco días;

III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3-tres días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30- treinta a 60- sesenta días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la Secretaría o de la Dependencia Municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de internet, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así

como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano, o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.

Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo urbano en un término máximo de 30-treinta días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien en forma electrónica a través de los sitios web.

De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5- cinco días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse un audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y

c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30-treinta días hábiles, prorrogables a 60-sesenta días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la Secretaría o de la Dependencia Municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios web, durante un plazo de 20-veinte días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y

VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.

Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta Ley, el Ayuntamiento, el Presidente Municipal, la Dependencia Municipal competente en materia de desarrollo urbano, o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la Dependencia Estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

La Secretaría procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) los artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta Ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90-noventa días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

Cuando la Secretaría realice observaciones al proyecto de plan o programa de desarrollo urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, estas tendrán un plazo de 40-cuarenta días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna, se entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la Secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá expedir en un término no mayor a 20-veinte días hábiles.

En el caso de que se tramiten diversos planes o programas de desarrollo urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.

Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta Ley.

La autoridad que expida los planes o programas de desarrollo urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad.”

Artículo 57. Los planes o programas de desarrollo urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30-treinta días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezaran a surtir efectos contra terceros.

(...).”

- A. La facultad del Ejecutivo local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder (artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la Ley local impugnada). Análisis del quinto concepto de invalidez.

Atendiendo al parámetro constitucional expuesto y a la línea jurisprudencia que ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resultan **infundados** los argumentos formulados en su quinto concepto invalidez, donde alega que la facultad del Ejecutivo local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder, como se explica a continuación.

En primer término, se debe señalar que el artículo 115 de la Constitución Federal, en la parte que interesa a este estudio, dispone lo siguiente:

“Artículo 115. (...)

(REFORMADA, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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; (...)

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

(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;”

Al respecto, como se adelantó, este Alto Tribunal ha considerado **facultades concurrentes** las contenidas en la fracción V del precepto 115 constitucional. Asimismo, que en dicho precepto **el Constituyente otorgó una mayor participación al Municipio**, sin que se trate de una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de planeación.

Particularmente, las facultades de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a), así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, a que se refiere el inciso d), ambas de la fracción V del artículo 115 constitucional, **no son de ámbito exclusivo o aislado del Municipio**, pues el propio numeral las sujeta a los lineamientos establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, por lo tanto, **deben guardar congruencia con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno**; ello, sin llegar al extremo de que el Municipio quede a merced de las decisiones del Estado, ya que éstas pudieran ser arbitrarias, de no contar con un control.

Por otra parte, **el Tribunal Pleno ha determinado que es constitucional la inscripción y registro, así como su publicación en los medios de difusión oficial, de los planes y programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial**; al igual que la existencia del dictamen de congruencia de los planes y programas municipales respecto de los de distintos niveles de gobierno, emitido por la autoridad competente del Ejecutivo estatal.

Como se mencionó, al resolverse la **controversia 94/2009**, de la que derivaron las jurisprudencias **P.J.J. 15/2011** y **P.J.J. 16/2011**, de rubros: **"ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL."** y **"ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA."**, respectivamente, se estableció que al ser las materias de desarrollo urbano y asentamientos humanos concurrentes, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que al ejercer sus atribuciones lo deben hacer como lo señala el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **siempre en los términos de las leyes federales y estatales relativas**.

En ese contexto, la **Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial** dispone, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidas 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: (...)

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; (...);"

"Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: (...)

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

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; (...)

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 (...);"

"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;

(...)

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; (...);"

“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.”

De lo visto, se obtiene que **las entidades federativas tienen como deber ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial**; aunado a ello, **los Municipios deben ajustar su plan o programa de desarrollo urbano a los de niveles superiores.**

Asimismo, se desprende que **el nivel municipal tiene el deber de inscribir dicho instrumento en el Registro Público de la Propiedad, previa consulta a la autoridad competente de la entidad federativa sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste a la planeación estatal y federal**, de manera que el Municipio que registra y publica su programa correspondiente se encuentra autorizado para proceder, en el ámbito de su jurisdicción, al ejercicio de las facultades previstas por la fracción V, del artículo 115 constitucional, tales como expedición de licencias o autorizaciones de urbanización, de régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, construcción, reconstrucción, ampliación, acciones urbanas.

Además, una vez el Municipio presenta solicitud de consulta ante la autoridad competente del Estado **sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste del programa municipal respecto de la planeación estatal y federal**, la entidad federativa debe, en el **plazo de noventa días hábiles**, dar respuesta precisa de si existe congruencia y ajuste entre dicho programa municipal y el de aquellos otros órdenes gubernamentales, en la inteligencia que **si omite pronunciamiento al respecto opera la afirmativa ficta**; en tanto que si la autoridad estatal dictamina desfavorablemente, **deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones que considere pertinentes para que el ente municipal efectúe modificaciones y ajustes.**

De esta manera, **el contenido de tales reglamentaciones será objeto del escrutinio en que la autoridad competente debe basar el dictamen de congruencia del programa municipal frente al del Estado y la Federación en la materia.**

Atendiendo a lo anterior, resulta **infundado el quinto concepto de invalidez** que formula el Municipio actor, donde aduce que la facultad del Ejecutivo local de ordenar la publicación del plan o programa de desarrollo urbano municipal y zonificación de suelo en el periódico local, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, invade su competencia constitucional, entorpece el proceso de expedición de las normas que integran su orden jurídico municipal en materia de desarrollo urbano y lo subordinan al Poder Ejecutivo estatal, pues **tales provisiones resultan acordes con los mandatos establecidos por el Congreso de la Unión en la Ley General de la materia.**

En efecto, **queda a cargo del Municipio**, como punto de partida para el ejercicio de sus facultades constitucionales, **solicitar a la autoridad local competente la dictaminación, análisis y calificación de la congruencia** de dichos planes o programas con la planeación estatal y, **posteriormente solicitar su inscripción** en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, **así como su publicación** en el Periódico Oficial de la entidad federativa, e incorporación en el sistema de información territorial y urbano local.

La anterior denominación no es distinta a la establecida por la Ley General, sin que se advierta que el legislador local ordene a cargo del Municipio un trámite invasor de las facultades constitucionales, siendo acorde a sus artículos 10, fracciones IV, VII, VIII y XXVI; 11, fracciones I, XII, XIII y XIV; y 44, siendo que este último precepto constriñe la coordinación de las autoridades municipales para que, una vez que el Ayuntamiento apruebe el plan o programa de Desarrollo Urbano, consulte a la autoridad local competente, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal, **ello como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.**

En los términos apunados, las provisiones normativas impugnadas resultan congruentes con lo establecido en la legislación general, rectora en la materia conforme al precepto 115, fracción V constitucional, sin que se advierta un trámite que invada las competencias que alega el actor; de manera que lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56, penúltimo párrafo, de la Ley local impugnada.

- B. **La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno local (artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56, de la Ley local impugnada). Análisis del sexto concepto de invalidez.**

Por otra parte, resulta **infundado el sexto concepto de invalidez** del actor, donde sostiene el artículo 52 de la Ley local impugnada, invade su competencia y transgrede el artículo 44 de la Ley General de la materia, por establecer que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento.

El artículo 52 impugnado por el demandante, establece lo siguiente:

“Artículo 52. El Estado a través de la Secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, Presidente Municipal o de la Dependencia Municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50⁶⁸ de ésta Ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal;”.

De lo anterior se advierte que, la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del Ayuntamiento, Presidente Municipal o de la Dependencia Municipal**, analizar la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y de los centros de población, así como los programas parciales, con respecto a los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal, como requisito previo a su aprobación, publicación en el medio oficial respectivo y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral local. Lo anterior, una vez terminada la consulta pública respectiva, respecto de la cual se deberán analizar los planteamientos y propuestas que, en su caso, se hayan formulado, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o municipal correspondiente.

Atendiendo a los mandatos de la legislación general en estudio, su artículo 10, fracción VII, determina que corresponde a las entidades federativas 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; y conforme al diverso 44 de ese propio ordenamiento, **en caso de detectar inconsistencias, justificar clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes.**

Por su parte, en términos del artículo 11, fracción XII, de la Ley General en estudio, corresponde a los Municipios, **“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”.**

En ese sentido, resulta claro que **lo previsto en el artículo 52 impugnado resulta acorde con los mandatos de coordinación previstos en la Ley General de la materia**, pues en tanto que no concluya definitivamente la etapa de verificación de congruencia que deberá realizar la autoridad local, el ente municipal se ve impedido para ejercer sus atribuciones constitucionales plasmados en sus planes y programas en materia de desarrollo urbano, al requerir la confirmación del Gobierno local para su validación, requisito con el Ayuntamiento podrá solicitar y llevar a cabo su divulgación a través de su publicación e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo.

⁶⁸ **“Artículo 50.** El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por:

I. El Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

II. Los programas regionales de desarrollo urbano;

III. Los programas metropolitanos o de zonas conurbadas;

IV. Los programas sectoriales;

V. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;

VI. Los programas de desarrollo urbano de centros de población; y

VII. Los programas parciales.

Los planes o programas citados en el párrafo anterior se regirán por las disposiciones de esta Ley, por las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar”

Así, en la medida en que el Municipio no obtenga tal validación en la calificación de **congruencia**, sin atender, en su caso, a las observaciones y propuestas de ajuste que formula la autoridad local en torno a su programa o plan respectivo, es dable concluir que **el ente municipal no se encuentra autorizado para ejercer sus atribuciones constitucionales**, pues las mismas deben resultar congruentes con respecto a los distintos niveles de planeación tanto estatal como, en su caso, federal, cuya verificación queda a cargo del Gobierno de la entidad federativa. En esos términos, debe reconocerse la **validez** del artículo 52 de la Ley local impugnada.

C. La previsión de que el Gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal (artículos 3, fracción XIX, y 53, fracción IX, de la Ley local impugnada). Análisis del séptimo concepto de invalidez.

Siguiendo con estas ideas, es igualmente **infundado el séptimo concepto de invalidez** que formula Municipio actor, donde aduce que la previsión contenida en el artículo 53, fracción IX, de la Ley local impugnada, que autoriza al Gobierno local para calificar que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola los artículos resulta contraria a los artículos 10, fracción VII y 44 de la Ley General de la materia, así como la autonomía municipal reconocida en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, traduciéndose en una intromisión del Ejecutivo en los procesos de planeación urbana municipal y generando subordinación del ente municipal, al permitir que objete la legitimidad del proceso de consulta o se califique la validez de las disposiciones de los planes y programas.

El dispositivo impugnado establece lo siguiente:

Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: (...)

IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta Ley.

Ahora bien, en los artículos 10, fracción II⁶⁹ y 11, fracción XXII⁷⁰, de la Ley General de la materia, se otorgan facultades a los Estados y Municipios, respectivamente, para que los primeros establezcan normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación; y para que los segundos establezcan mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano.

Por su parte, en el numeral 30 de la referida Ley General⁷¹, se determina la obligación de las entidades federativas de determinar la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

“Artículo 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;

⁶⁹ “Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: (...)

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;

⁷⁰ “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;

⁷¹ “Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: (...)

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. 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.

En esos términos, el artículo 56 de la Ley local impugnada, regula el procedimiento de consulta pública en torno a la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, en los términos siguientes:

“Artículo 56. Para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, una vez que las autoridades competentes autoricen que sean sometidos a consulta pública, deberán seguir el siguiente procedimiento:

I. La Autoridad Estatal o Municipal Competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de Desarrollo Urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente tratándose de una modificación parcial, el aviso se publicará en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado;

II. Las autoridades correspondientes autorizarán que sean sometidos a consulta pública, en el caso de los Municipios esta autorización deberá ser otorgada por sus Ayuntamientos, debiéndose enviar para su publicación estas autorizaciones en la Gaceta Municipal en un término de 5-cinco días;

III. Una vez cumplido lo anterior, deberán dar aviso del inicio del proceso de la consulta pública y especificando los principales cambios y modificaciones y las zonas afectadas. Este aviso deberá ser publicado en cuando menos dos de los diarios de mayor circulación en la entidad, durante 3-tres días consecutivos y deberá cumplir con un tamaño mínimo de un octavo de página;

IV. Los proyectos de los planes o programas o las modificaciones a los vigentes estarán disponibles para la consulta pública durante un plazo de 30- treinta a 60- sesenta días hábiles según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la Secretaría o de la Dependencia Municipal competente en materia de desarrollo urbano, así como en sus respectivos portales de internet, durante dicho plazo los interesados podrán solicitar un ejemplar del proyecto y de sus anexos gráficos, así como presentar por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano, o las modificaciones a los vigentes, a sus anexos y demás contenido del mismo. Los planteamientos deberán estar fundamentados y consignar domicilio para oír y recibir notificaciones.

Previo al inicio del proceso de la consulta pública a que se refiere el párrafo que antecede, la autoridad estatal o municipal competente, mediante oficio, podrá solicitar que se verifique la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados.

Estas dependencias, entidades o prestadoras de servicios públicos deberán contestar por escrito sus observaciones al plan o programa de desarrollo urbano en un término máximo de 30-treinta días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha de recepción del oficio; de no contestar la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, dentro del término señalado, se entenderá que no hay observaciones al plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa en dar respuesta;

V. Dentro del plazo que refiere la fracción anterior, la o las autoridades competentes, según el caso, deberán:

a) Celebrar al menos dos audiencias públicas para exponer de parte de la autoridad los proyectos de planes o programas o sus modificaciones.

La primera audiencia pública se hará el primer día del plazo de la consulta pública, para dar inicio al proceso de participación social y tendrá el propósito de presentar el proyecto de plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, en los objetivos y en las estrategias planteadas. Se informarán los principales cambios y modificaciones a las zonas afectadas; del procedimiento para presentar las propuestas, comentarios y observaciones, se responderá a las preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes a la audiencia, sea de manera verbal o por escrito, en este último caso, se firmarán y sellarán de recibido.

La última audiencia pública se hará el último día del plazo fijado para la consulta pública y la participación social, siguiendo el mismo procedimiento de la primera audiencia, y tendrá como propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, los cuales se deberán sellar y firmar de recibido, sin perjuicio de que los planteamientos, propuestas u observaciones se presenten durante el plazo de la consulta pública, o bien en forma electrónica a través de los sitios web.

De dichas audiencias se levantarán actas circunstanciadas que consignen la asistencia y las preguntas y planteamientos de los asistentes, mismos que serán utilizadas, en lo procedente, en los ajustes a los proyectos presentados junto con las propuestas que se hayan recibido a lo largo del periodo de consulta.

b) También al inicio del plazo de consulta pública, en un término máximo de 5- cinco días hábiles posteriores a la primera audiencia, se (sic) deberá celebrarse un audiencia con los integrantes del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, o con el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano o de la zona conurbada, según corresponda, con el propósito de exponer el proyecto de plan o programa o sus modificaciones al vigente.

De dicha audiencia también se levantará un acta que consigne las preguntas y planteamientos de los asistentes, misma que será utilizada en lo procedente, en los ajustes o modificaciones a los proyectos presentados; y

c) Una vez concluido el proceso de consulta la autoridad competente verificará la congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de servicios públicos relacionadas;

VI. La autoridad competente tendrá un plazo de 30-treinta días hábiles, prorrogables a 60-sesenta días hábiles, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo a la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes, mismos que se deberán notificar al domicilio señalado para oír y recibir notificaciones.

Las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse; éstas y las respuestas por escrito a los planteamientos o propuestas improcedentes estarán en consulta pública en las oficinas de la Secretaría o de la Dependencia Municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios web, durante un plazo de 20-veinte días hábiles, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones; y

VII. Cumplidas las formalidades para la participación social en la formulación o modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, las autoridades competentes elaborarán la versión final de dichos planes o programas incorporando, en lo conducente, los resultados de dicha participación y los planteamientos o propuestas procedentes.

Asimismo, tratándose de los planes a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de esta Ley, el Ayuntamiento, el Presidente Municipal, la Dependencia Municipal competente en materia de desarrollo urbano, o, en su caso, el Instituto Municipal de Planeación Urbana, deberá solicitar al Estado, a través de la Dependencia Estatal competente en materia de desarrollo urbano, que analice, verifique y califique que la versión final del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano guarden la apropiada congruencia, coordinación y ajuste y vinculación entre los distintos niveles de planeación estatal y federal.

La Secretaría procederá a analizar el documento que se le presente con respecto a cada uno de los temas o puntos de congruencia que establece (sic) los artículo (sic) 53 y 54 segundo párrafo, de esta Ley, y en caso de detectar incongruencias, dentro de los siguientes 90-noventa días hábiles contados a partir del día siguiente al que fue recibida la solicitud, formulará las recomendaciones que considere procedentes para que el proyecto de que se trate sea revisado o modificado, y poder emitir el dictamen de congruencia correspondiente a efecto de proceder a su aprobación definitiva, a la publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado.

Cuando la Secretaría realice observaciones al proyecto de plan o programa de desarrollo urbano presentado por la autoridad estatal o por el Municipio, estas tendrán un plazo de 40-cuarenta días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción del oficio, para hacer las aclaraciones o presentar las adecuaciones que correspondan. Si en dicho plazo no se emite aclaración alguna, se entenderá que se procedió a la adecuación del proyecto presentado, debiéndose presentar nuevamente a la Secretaría para que ésta emita el respectivo dictamen de congruencia, el que se deberá de expedir en un término no mayor a 20-veinte días hábiles.

En el caso de que se tramiten diversos planes o programas de desarrollo urbano de un mismo Municipio, en un mismo periodo o procedimiento, el dictamen de congruencia se solicitará de forma simultánea.

Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal o municipal competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta Ley.

La autoridad que expida los planes o programas de desarrollo urbano, después de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado, procurará su amplia difusión pública a través de los medios que estime convenientes, y podrán publicarse en forma abreviada en uno de los periódicos de mayor circulación de la entidad."

En esos términos, en el procedimiento previsto en la legislación local impugnada se prevé la participación del público en general, siendo que los proyectos o las modificaciones respectivas deberán estar disponibles de manera pública durante un plazo de treinta a sesenta días hábiles, según disponga la convocatoria, mínimo en las oficinas de la Secretaría local o de la dependencia municipal competente, así como en sus respectivos portales de internet, a fin de que los interesados puedan solicitar un ejemplar del proyecto, así como de sus anexos gráficos, y presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos o propuestas que consideren, las cuales deberán estar fundamentados.

Dentro de ese plazo se deberán celebrar, al menos, dos audiencias públicas, la primera con el propósito de presentar el proyecto del plan o programa o sus modificaciones haciendo énfasis en la problemática urbana, objetivos y estrategias planteadas; se responderán preguntas y se recibirán los planteamientos o propuestas de los asistentes, sea verbal o por escrito; la última, con el propósito recibir los planteamientos por escrito de los asistentes, sin perjuicio de que aquellos que se presenten durante el plazo de la consulta pública, o en forma electrónica a través de los sitios web.

Además, se prevé que, previo al inicio del proceso de la consulta pública, la autoridad estatal o municipal competente, podrá solicitar la verificación de congruencia del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los vigentes con las dependencias, entidades y empresas prestadoras de los servicios públicos relacionados, las cuales cuentan con un plazo de treinta días hábiles, para formular por escrito sus observaciones; y en caso de no contestar, se entenderá que no hay observaciones y que existe congruencia entre este documento y los planes o programa sectorial que corresponda a la dependencia, entidad o prestadora de servicios públicos que fue omisa.

Incluso, una vez concluido el proceso de consulta, la autoridad local competente, se encuentra vinculada a verificar la congruencia de los planes y programas de desarrollo urbano respectivos, contando con un plazo de treinta días hábiles, prorrogables a sesenta, posteriores a la celebración de la última audiencia pública y de acuerdo con la complejidad de los planteamientos recibidos, para dar respuesta fundamentada y motivada a los planteamientos improcedentes.

En todo caso, **las modificaciones al proyecto** respectivo deberán fundamentarse, en tanto que éstas **y las respuestas por escrito** a los planteamientos o propuestas improcedentes **estarán en consulta pública** en las oficinas de la Secretaría o de la dependencia municipal competente en materia de desarrollo urbano, según corresponda, en forma impresa en papel y en forma electrónica a través de los sitios web, durante un plazo de veinte días hábiles, **previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.**

Atento a lo anterior, cabe recordar que corresponde a las entidades federativas verificar la congruencia del plan o programa de desarrollo urbano municipal con la planeación estatal y federal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y al Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

De esta manera, es claro que el proceso de consulta pública constituye una parte del procedimiento previsto para la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano municipal, a través del cual se da participación efectiva de la ciudadanía, en el cual la autoridad local competente tiene la obligación de verificar que se cumpla con la congruencia del proyecto respectivo, dando respuesta a las propuestas y ajustes ciudadanas, para, en su caso, llevar a cabo su modificación, fundando y motivando su determinación.

En ese sentido, y siendo acorde con las previsiones de la Ley General de la materia, el proceso de consulta ciudadano debe resultar acorde con los distintos niveles de planeación tanto estatal y federal, cuya verificación queda a cargo del Gobierno de la entidad, hecho lo cual, para su validez y obligatoriedad deberán ser publicados en el órgano de difusión oficial local correspondiente, así como su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo. Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 53, fracción IX, de la Ley local impugnada.

D. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo local (artículo 57 de la Ley local impugnada). Análisis del octavo concepto de invalidez.

Continuando con el análisis de los argumentos desarrollados por el Municipio actor, en su **octavo concepto de invalidez** considera que la previsión contenido en el artículo 57, primer párrafo, de la Ley local impugnada, relativa a que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el periódico oficial local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo local. El referido precepto establece lo siguiente:

“Artículo 57. Los planes o programas de desarrollo urbano, entrarán en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y deberán ser inscritos en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral Catastral del Estado, dentro de los 30-treinta días hábiles siguientes al de su publicación, a partir de este momento empezaran a surtir efectos contra terceros.

(...)”

Lo alegado por el actor resulta **infundado**, toda vez que, como se ha explicado, aun cuando la materia de asentamientos humanos sea concurrente entre los diferentes órdenes de gobierno, **los Municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias**, por lo que, al ejercer sus atribuciones, lo deberán hacer como lo establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, esto es, **en los términos de las leyes federales y estatales relativas.**

La previsión impugnada sujeta la entrada en vigor de los planes y programas de desarrollo urbano a un plazo de treinta días después de su publicación en el Periódico Oficial local, transcurrido el cual deberán ser inscritos dentro de los siguientes treinta días a tal publicación, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Catastral local.

Al respecto, cabe señalar que la vigencia de una norma general se halla íntimamente ligada a la noción de eficacia jurídica, en tanto se refiere, desde una perspectiva temporal o cronológica, a la generación de efectos jurídicos obligatorios por parte de la norma de la cual se predica; es decir, a su entrada en vigor. Así, se encuentra vinculada al lapso de tiempo durante el cual ésta habrá de surtir efectos jurídicos. La regla general en nuestro orden jurídico es que las normas comienzan a surtir efectos jurídicos con posterioridad a su promulgación y publicación, según lo determinen ellas mismas, o de conformidad con reglas particularmente establecidas.

Si bien es cierto que el efecto inmediato de la vigencia de una norma encuentra sus límites en el principio de irretroactividad, el cual impide su aplicación a situaciones o relaciones jurídicas ya constituidas (creación, modificación o extinción), o a efectos ya producidos (hechos cumplidos o consumados), ninguna restricción existe cuando las consecuencias son posteriores a su vigencia, aun cuando hayan sido generados por una situación jurídica existente; por tanto, su efecto inmediato se presenta lógicamente ante hechos constitutivos o extintivos de situaciones o relaciones jurídicas, producidos con posterioridad al inicio de su vigencia.

Es aplicable a estos razonamientos la tesis de rubro y texto: ***“IRRETROACTIVIDAD. LAS NORMAS RIGEN EXCLUSIVAMENTE HECHOS ACONTECIDOS A PARTIR DE SU VIGENCIA. Aunque es verdad que es principio general de derecho que toda norma posterior viene a derogar a la anterior, aquélla no puede ejercer efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas establecidas antes de esa vigencia, sino que la norma posterior rige precisa y exclusivamente los hechos acontecidos a partir de su vigencia”*** (Semana Judicial de la Federación, Sexta Época, Segunda Sala, Volumen CXXXV, Tercera Parte, página 161).

Ahora bien, este Tribunal Pleno observa que la previsión normativa impugnada se encuentra dentro del ámbito de libertad de configuración que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las provisiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con la fracción I del artículo 10 de la Ley General de la materia⁷².

Asimismo, la norma impugnada cumple, por un lado, con un objetivo de publicidad para conocimiento del plan o programa respectivo, otorgando un plazo de treinta días para su difusión entre la ciudadanía en general; y por otro, con una regla de oponibilidad frente a terceros respecto a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio local.

En esos términos, contrario a lo que afirma el Municipio actor, el plazo de treinta días previsto para la entrada en vigor del plan de desarrollo urbano resulta razonable y proporcional para cumplir con los fines cometidos de publicidad, sin que ello limite o subordine en forma alguna el Municipio a los Poderes locales para el ejercicio de sus facultades, pues en todo caso el ordenamiento normativo respectivo adquirirá su eficacia, una vez transcurrido el plazo establecido.

Aunado a ello, la norma impugnada otorga seguridad jurídica, tanto a la administración pública local y municipal como a la ciudadanía en general, en la medida en que, a través de la previsión de un plazo, su efecto inmediato se difiere con motivo del nuevo plan o programa de desarrollo urbano o a sus modificaciones aprobadas en el ámbito local. En ese sentido, la seguridad jurídica requiere una previsión certera como principio rector, lo cual cumple la norma impugnada al prever un plazo cierto, el cual no resulta ni breve ni excesivo para la difusión pública del instrumento normativo.

Por las razones expuestas, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 57, primer párrafo, de la Ley local impugnada.

VIGÉSIMO PRIMERO. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo local. En su noveno concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328, de la Ley local impugnada facultan a la citada Secretaría para: **1)** expedir normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras; **3)** establezca y vigile el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado; lo que viola las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo, del artículo 105 constitucional, pues rebasan el objeto constitucional del tipo de ordenamiento al que pertenecen, inclusive el delimitado por la Ley General de la materia, que es la de sentar las bases normativas, formalidades, principios, procedimientos y requisitos conforme a los cuales los Municipios desarrollarán sus potestades normativas y administrativas.

⁷² **“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; (...)”

Así, afirma que tales normas generan una distorsión en el sistema de competencias constitucional, así como la concentración o consolidación del poder en el Ejecutivo local, porque asigna a sus dependencias administrativas funciones normativas y administrativas no previstas en el orden constitucional ni en la Ley General de la materia; no obstante que, considera, se relacionan íntimamente con la competencia municipal que reconocen las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, lo que se traduce en una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese Poder.

Las normas impugnadas por el actor en este apartado disponen lo siguiente:

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

LIV. Normas Técnicas Estatales: son las regulaciones técnicas que expide la Secretaría competente en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, y que expresan la información, requisitos, especificaciones, procedimientos o metodología que debe utilizarse para la (sic) determinadas obras, peritajes o estudios;”

“Artículo 10. Corresponde a la Secretaría: (...)

XX. Formular y expedir los programas, lineamientos y normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble, proponer al Gobernador del Estado las declaratorias respectivas, así como promover la participación de autoridades federales, estatales, municipales y de los sectores social y privado en la materia;

XXI. Establecer y vigilar el cumplimiento de la normatividad técnica para regular el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del territorio del Estado; (...)

XXVI. Emitir criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, entre otras; (...)

“Artículo 50. El sistema estatal de planeación del desarrollo urbano es el conjunto de planes o programas tendientes al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la regulación de las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en la entidad, y estará integrado por: (...)

Los planes o programas citados en el párrafo anterior se regirán por las disposiciones de esta Ley, por las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, y demás normas administrativas federales, estatales y municipales aplicables; serán obligatorios, deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano y, en su caso, deberán de contar con los dictámenes de validación y congruencia que deberán solicitar y emitir los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento.”

“Artículo 328. Para procurar una mejor planeación del desarrollo urbano, proyectos urbanísticos, que atiendan una mejor convivencia de sus habitantes y para mejorar la seguridad de éstos, la Secretaría emitirá las normas, lineamientos o criterios técnicos que tiendan a este fin, mediante normas técnicas estatales.

Para mejor aplicación y observancia de esta Ley, la Secretaría expedirá Normas Técnicas Estatales en las materias de: planeación urbana, ordenamiento territorial, impactos urbanos, hidrología, geología, geotecnia, movilidad, diseño de pavimentos, diseño vial, en manejo integral de aguas pluviales, ecotecnia, equipamiento, espacio público, imagen urbana, áreas verdes, y demás que se indiquen expresamente en esta Ley, que tendrán por objeto:

I. Establecer los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, metodologías, parámetros o límites permisibles que deberán observarse en determinadas obras, peritajes, estudios y demás temas a que se refiere el párrafo anterior;

II. Conducir los actos de autoridades y particulares a la observancia de estas normas técnicas estatales a fin de que se estandaricen sus procedimientos y acciones urbanísticas que regulan; y

III. Encausar las actividades del sector público y privado en un marco de eficiencia y sustentabilidad.”

Resulta **infundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que la emisión de normas técnicas estatales por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Nuevo León, responde, tal y como establece el objeto de dichas normas, a la necesidad de uniformar y estandarizar los procedimientos y acciones urbanísticas en toda la entidad federativa, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, facultad que deriva directamente de lo dispuesto en la Ley General de la materia.

En efecto, de conformidad con el artículo 10, fracciones IX, X, XVIII, XXII y XXIII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano⁷³, se dispone que las entidades federativas cuentan con competencia para:

- 1) 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.
- 2) Participar en la **protección del patrimonio natural y cultural**.
- 2) **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 federativa de que se trate.
- 3) **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.
- 4) **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 federativa de que se trate.

En ese sentido, **no se advierte afectación alguna a la competencia constitucional del Municipio en torno a las facultades que las disposiciones impugnadas otorgan a la Secretaría de Desarrollo Sustentable local**, en lo relativo a la regulación técnica del patrimonio cultural inmueble, así como la planeación urbana y el ordenamiento territorial relacionado con la imagen y estética urbana en la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado, pues, como se indicó, ello se encuadra dentro del ámbito de sus atribuciones para regular y evaluar el al impacto urbano o regional de obras y proyectos, teniendo en cuenta aspectos técnicos de carácter hidrológico, geológico, geotécnico, entre otros, pues ello busca armonizar, unificar y estandarizar criterios aplicables en toda la entidad federativa, incluso por razones de seguridad e interés público.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328, de la Ley local impugnada.

VIGÉSIMO SEGUNDO. La facultad del Congreso local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal. En su décimo concepto de invalidez, el Municipio actor sostiene que los artículos 20, párrafo segundo, y Décimo Transitorio, párrafo segundo, de la Ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual vulnera la facultad municipal para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el Gobierno local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana, según lo previsto en los artículos 115, fracción II, párrafo primero, III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal. Asimismo, aduce que ni en la Constitución Federal ni en la local de Nuevo León, ni en la Ley General de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las legislaturas locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.

⁷³ "Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: (...)

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; (...)

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; (...)

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; (...)"

Refiere que de los artículos 157 y 158 de la Ley local impugnada se desprenden las facultades del Municipio para: **1)** convenir y acordar con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, la coordinación relacionada con la planeación y programación del desarrollo municipal, así como la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal; y **2)** celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa con otros Municipios, así como con los gobiernos local y federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración. En tanto que el diverso 159 del propio ordenamiento dispone que los Municipios podrán suscribir convenios de coordinación (que son aquellos que tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente); y convenios de asociación con objeto común (que son aquellos en los que las partes se proponen a prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo paramunicipal en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en términos del acuerdo que al efecto adopten).

“Artículo 20. El Estado, así como los Municipios crearán organismos de planeación urbana, como instancias técnicas para la planeación integral del territorio estatal, metropolitano o municipal.

Para los efectos de coordinación y concertación de planes y programas, el Congreso del Estado legislará sobre la creación de un Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana, respetando las facultades y obligaciones constitucionales otorgadas a los tres niveles de Gobierno.”

“Décimo. En un plazo de que (sic) no mayor a 12-doce meses a la entrada en vigor del presente Decreto, el Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, crearán los organismos metropolitanos señalados en esta Ley.

Para tal efecto, remitirán al Congreso del Estado las iniciativas que resulten necesarias, las cuales deberán formularse atendiendo lo señalado en la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y Municipios; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León; Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León; Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y demás Leyes aplicables.”

Son **fundados** lo argumentos del Municipio actor.

Los artículos 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal, de los cuales se duele el Municipio actor, disponen lo siguiente:

“Artículo 115.- (...)

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

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

(ADICIONADO [N. DE E. REFORMADO], D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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

(...)

(REFORMADA, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

VI.- 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.

(...)”

“Artículo 116.- (...)”

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

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

De lo transcrito se desprende que los Municipios cuentan con la competencia constitucional para, por un lado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; asimismo, pueden celebrar convenio con el Estado al que pertenecen, a efecto de que éste último asuma la prestación de sus servicios y funciones públicas, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario; y por otro, 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.**

Ahora bien, los artículos 31, 32 y 33 de la Ley General de la materia⁷⁴ regulan lo relativo a la **constitución de programas metropolitanos y zonas conurbadas, a través de la coordinación de la Federación, las entidades federativas, los Municipios o las demarcaciones territoriales respectivas**, atendiendo fundamentalmente a **dos supuestos concretos**:

a) **Zona Metropolitana o Conurbada interestatal**, la cual comprende dos o más centros de población situados en los territorios de entidades federativas vecinas, la cual se regirá por una **Comisión de Ordenamiento** de carácter permanente, integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada Municipio que lo integre, así como 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.

b) **Zona Metropolitana o Conurbada estatal**, las cuales 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, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Por su parte, el artículo 36 de la Ley General de la materia⁷⁵, determina que la regulación para la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se llevará a cabo a través de las siguientes instancias:

⁷⁴ “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.”

⁷⁵ “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;

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.

1) Una **Comisión de Ordenamiento Metropolitano o de Conurbación**, la cual se integrará por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la zona de que se trate; tendrá como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; sesionará por lo menos trimestralmente; y podrá contar Subcomisiones o Consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno.

2) 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; se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno, así como de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector deberá conformar mayoría; sesionará por lo menos trimestralmente y de entre sus integrantes elegirán a quien los presida.

3) **Los mecanismos técnicos a cargo de los Estados y Municipios, bajo la figura que corresponda, sesionarán permanentemente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por la Ley General de la materia y la legislación estatal aplicable.**

4) Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes.

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

En esos términos, este Tribunal Pleno observa que, atendiendo al marco constitucional, así como el establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, **la constitución, planeación y gestión urbana de las zonas metropolitanas o conurbadas se lleva a cabo a través de la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno**, y en los términos de las instancias y mecanismos que prevé dicho instrumento normativo, **sin que se desprenda habilitación alguna a las entidades federativas para la constitución de organismos que desarrollen de manera exclusiva y excluyente ese tipo de facultades**.

En efecto, la circunstancia de que en el orden normativo local se prevea la facultad del Congreso local para crear una organismo encargado de la planeación urbana de zonas metropolitanas o conurbadas rompe con el sistema de coordinación establecido en la Ley General de la materia, siendo que, además, se dejaría de lado la intervención directa del ente municipal en el ejercicio de sus facultades constitucionales en materia de desarrollo urbano y gestión de ese tipo de zonas, en violación a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones III, párrafo tercero, y VI, así como el 116, fracción VII, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal.

Aunado a ello, este Pleno observa que la constitución de un organismo encaminado al desarrollo de las competencias constitucionales que corresponden al ente municipal en materia de desarrollo urbano, podría constituirse en una autoridad intermedia frente al Municipio con respecto al gobierno local, en términos de coordinación y gestión de zonas metropolitanas o conurbado, en violación al artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo en cuenta que las normas impugnadas no prevén lineamientos o parámetros en torno a su naturaleza, integración y facultades, pues aun y cuando se otorgue derecho de iniciativa ante el Congreso local a los Municipios de la entidad federativa, lo cierto es que la definición de tales aspectos queda sujeto a la discusión y deliberación en el seno de dicha autoridad legislativa.

Es aplicable el criterio establecido en la **jurisprudencia P./J. 10/2000⁷⁶**, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: **“AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”** (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, registro 192326).

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.”**

⁷⁶ De texto: “El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del Gobierno Estatal y del Municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.”

Finalmente, es de hacer notar que el primer párrafo del artículo Décimo Transitorio impugnado resulta igualmente inconstitucional, en la medida en que establece un plazo que vincula al Municipio actor para la creación del organismo metropolitano a que se refiere el artículo 20, segundo párrafo, de la propia Ley local impugnada, siendo que, como se expresó, ello no encuentra sustento en la Ley General que rige a la materia.

Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidéz** de los **artículos 20, párrafo segundo, y Décimo Transitorio** de la Ley local impugnada.

VIGÉSIMO TERCERO. La previsión de que exista un decreto del gobierno federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal. En su décimo quinto concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que el artículo 136, fracción III, inciso a), de la Ley local impugnada, restringe su facultad para determinar, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la previa existencia de un decreto del gobierno federal o local, en violación a la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos 8, fracciones V, VIII, XV, 10, 46, párrafo cuarto, 77 Bis, fracción IV, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

El artículo 136, fracción III, inciso a), impugnado, establece lo siguiente:

“Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

I. Áreas urbanas o urbanizadas;

II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y

III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

a) Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la Legislación aplicable;

b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y

d) Por pendientes mayores al 45%.”

Es fundado el argumento del Municipio actor.

En primer término, se debe mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 31/2010, en sesión de cinco de abril de dos mil once, ha establecido que tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas.

Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población.

Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país.

En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad federativa, también lo es que los programas de desarrollo urbano municipal deben ser congruentes con los de ordenamiento ecológico federales y locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

Lo anterior se encuentra recogido en la **jurisprudencia P./J. 38/2011 (9a.)**, de rubro: **“FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.”** (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 288, registro 160856).

Asimismo, se estableció que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, que son paralelas y complementarias:

1) La 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 diversos niveles de gobierno.

2) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 37/2011 (9a.), de rubro: **“PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.”** (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 298, registro 160790).

Atendiendo a lo expuesto, los artículos 8, fracciones V, VIII y XV, 46, fracción X, y penúltimo y antepenúltimo párrafos, 77 Bis, fracción IV, de la **Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente** disponen, en lo que interesa, lo siguiente:

“Artículo 8o.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: (...)

V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local; (...)

VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas; (...)

XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente; (...)”

“Artículo 46.- Se consideran áreas naturales protegidas: (...)

X. Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales, y

XI. Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

(...)

Asimismo, corresponde a los municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.

En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población.

(...)”

“Artículo 77 Bis.- Los pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente: (...)

IV.- Las áreas destinadas voluntariamente a la conservación se administrarán por su propietario y se manejarán conforme a la estrategia de manejo definida en el certificado. Cuando dichas áreas se ubiquen dentro del polígono de otras áreas naturales protegidas previamente declarada (sic) como tales por la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, la estrategia de manejo observará lo dispuesto en las declaratorias y los programas de manejo correspondientes.

Asimismo, cuando el Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México establezcan un área natural protegida cuya superficie incluya total o parcialmente una o varias áreas destinadas voluntariamente a la conservación, tomarán en consideración las estrategias de manejo determinadas en los certificados que expida la Secretaría; (...)

De los preceptos transcritos se advierte claramente que los Municipios cuentan con facultades para la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, zonas de conservación ecológica municipales, las cuales tienen el carácter de áreas naturales protegidas.

En ese sentido, la norma impugnada por el actor, al prever que corresponde a los Municipios la determinación de zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica como áreas no urbanizables, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, únicamente por causa de preservación ecológica decretadas por la Federación o el Estado, desconoce y restringe la referida facultad concurrente municipal reconocida en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, para la creación de áreas naturales protegidas, vulnerando con ello, además, el artículo 115, fracción V, inciso a) de la Constitución Federal, que reconoce expresamente su competencia para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

En esa medida, lo precedente es declarar la invalidez de la porción normativa ***“decretadas por la Federación o el Estado conforme la Legislación aplicable;”***, contenida en el inciso a) de la fracción III del artículo 136 de la Ley local impugnada, la cual, con motivo de ello, deberá leerse: ***“a) Por causa de preservación ecológica;”***.

VIGÉSIMO CUARTO. 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 local. En su vigésimo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 367, párrafo segundo, 368, fracción I, 370, 375, 376, 382, párrafos segundo, tercero y cuarto de la Ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar clausuras y suspensiones de obras que incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, de una autorización judicial previa, lo que vulnera la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial, ya que con ello se impide que ejerza por sí y ante sí sus facultades administrativas y ejecutivas, para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas:

Aduce que de acuerdo con lo resuelto por ese Alto Tribunal en la controversia constitucional 1/95, se desprende que en el ejercicio de su potestad de mando, la administración pública municipal no se encuentra sujeta a la jurisdicción de los Tribunales de Justicia Administrativa, mucho menos a la potestad jurisdiccional de los tribunales locales, puesto que opera bajo el principio de autotutela administrativa, y que la intervención de la jurisdicción administrativa solamente se actualiza cuando se suscita la impugnación por parte de los particulares que resulten afectados por el acto administrativo.

Así, sostiene que las normas impugnadas transgreden los principios de división de poderes, supremacía constitucional y de autonomía municipal, en su vertiente de autotutela administrativa, ya que desconocen que el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento o de la administración pública municipal, constituyen un auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía constitucional, siendo que tales previsiones lo colocan en una situación de subordinación frente al Poder Judicial, pues las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones o clausuras, sino sólo cuando sea producto de una resolución judicial.

Los artículos impugnados en este apartado establecen lo siguiente:

“Artículo 367. Para los efectos de esta Ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5-cinco días hábiles, mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura.

Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que para cada caso correspondan.

En materia de aplicación, ejecución de medidas cautelares de seguridad y de sanciones los Municipios serán responsables de elaborar los reglamentos o disposiciones administrativas correspondientes.”

“Artículo 368. Son medidas cautelares de seguridad las siguientes:

I. Interrupción inmediata de trabajos cuya ejecución provoque o esté provocando riesgos a la integridad personal o patrimonial de las personas, o a quienes carezcan del permiso correspondiente; (...)”

“Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta Ley, las autoridades municipales y judiciales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto.”

“Artículo 375. Serán sanciones administrativas:

I. La rescisión de convenios;

II. La demolición o retiro parcial o total de escombros;

III. La revocación de las licencias, permisos y autorizaciones otorgados;

IV. El arresto administrativo hasta por treinta y seis horas; y

V. El retiro de los anuncios y sus estructuras.”

“Artículo 376. Serán sanciones judiciales:

I. La suspensión de los trabajos; y

II. La clausura, parcial o total de obra;”

“Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos: (...)

La Autoridad Judicial competente, a solicitud del Municipio interesado ratificará la medida cautelar de seguridad impuesta por la autoridad municipal en el término de 5-cinco días a partir de recibida la solicitud, en todos los casos.

En el caso de las suspensiones se considerará medida cautelar judicial, y por tanto no es necesario el derecho de audiencia.

En el caso de las clausuras, se seguirá el procedimiento de juicio ordinario previsto en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León.”

Lo alegado por el Municipio actor, en torno a las normas que impugna, resulta **parcialmente fundado**, por lo siguiente:

Este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 19/2017**, en sesión de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, analizó el artículo 60, fracción VII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y observó que dicho precepto resultaba inconstitucional⁷⁷, por violentar la competencia prevista a favor de los Municipios en el artículo 115, fracción V, inciso d), de la Constitución Federal, **al subordinar 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**, bajo las siguientes consideraciones:

“Este Tribunal Constitucional ha sostenido que el carácter concurrente de la materia de asentamiento 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

⁷⁷ 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.

sustento en la jurisprudencia P./J. 17/2011⁷⁸, de rubro: “ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES 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 del 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”

Atento al precedente citado, este Tribunal Pleno observa que, en el caso, los artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa “**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura**”, 370, en su porción normativa “**y judiciales**”, 376, párrafo primero, en su porción normativa “**judiciales**”, y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, que impugna el Municipio actor resultan inconstitucionales, toda vez que el control judicial que establece el legislador local afecta su competencia para decretar suspensiones o clausuras como medidas de seguridad, lo cual subordina su función de tutela administrativa en materia de asentamientos humanos a la decisión de una autoridad distinta que carece de atribuciones constitucionales para intervenir en la vigilancia del uso de suelo.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 368, fracción I, y 375 de la Ley local impugnada; y declarar la **invalidez** de los artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa “**mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura**”, 370, en su porción normativa “**y judiciales**”, 376, párrafo primero, en su porción normativa “**judiciales**”, y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de ese mismo ordenamiento, a fin de que éstos últimos preceptos lean como sigue:

⁷⁸ 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.”

“Artículo 367. Para los efectos de esta Ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5-cinco días hábiles.

(...).”

“Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta Ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto”

“Artículo 376. Serán sanciones:

I. La suspensión de los trabajos; y

II. La clausura, parcial o total de obra;”

“Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la Ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la Ley, su reglamentación o los planes y programas de desarrollo urbano;

VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y

XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el Atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo.”

VIGÉSIMO QUINTO. La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver. En su vigésimo segundo concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la Ley local impugnada, reducen prácticamente todos los plazos previstos en lo que se refiere al ejercicio del Ayuntamiento de sus potestades respecto a la determinación y regulación de los plazos previstos para que las autoridades resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual, a su parecer, desconoce su competencia constitucional para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden, pues no se consideran las capacidades institucionales ni la complejidad de revisar cada solicitud, para efectos de determinar los tiempos de revisión de papelería, trámite, autorización y expedición de licencias.

Asimismo, aduce que la legislatura local distorsiona el sistema de competencias constitucional, porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacionados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia, lo cual coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin permitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos administrativos y los plazos para resolver, conforme a sus necesidades y condiciones particulares. Las normas impugnadas a que alude el Municipio actor son del tenor siguiente:

“Artículo 259. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados en el artículo anterior y estando debidamente acompañadas de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar; Constituye la factibilidad de uso de suelo: 10-diez días hábiles;

II. Lineamientos generales de diseño urbano: 10-diez días hábiles;

III. Proyecto urbanístico o su modificación; Constituye la licencia de uso de suelo: 20-veinte días hábiles;

IV. Plano de rasantes: 5-cinco días hábiles;

V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; constituye la licencia de construcción: 20-veinte días hábiles;

VI. Autorización de Proyecto de ventas y garantía suficiente: 10-diez días hábiles;

VII. Prórrogas para terminación de obras y reducción de garantías: 15-quince días hábiles;

VIII. Constancia de terminación de obras, y liberación de garantías: 40-cuarenta días hábiles; y

IX. Municipalización: 10-diez días hábiles.

En caso de que la autoridad competente sea omisa y no notifique personalmente la respuesta al trámite solicitado en los términos arriba señalados para cada caso y siempre que no se involucren situaciones ilícitas ni sea contraria a la presente Ley, planes, programas u otras disposiciones de carácter general en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se considerará negada la solicitud planteada. La resolución negativa deberá ser notificada al interesado en el término de 3-tres días hábiles para que en su caso haga uso del derecho de interponer los recursos administrativos presentes en esta Ley.

En los reglamentos municipales u otras disposiciones de carácter general expedidos por el Ayuntamiento correspondiente, podrá establecerse un término menor al señalado en el primer párrafo de este artículo, el cual en ningún caso podrá ser mayor.”

“Artículo 305. Las autorizaciones de subdivisiones, fusiones, relotificaciones y parcelaciones serán expedidas por la autoridad municipal competente y tendrán por objeto aprobar el número, superficie y dimensiones de los lotes resultantes.

Las autorizaciones a que se refiere este artículo serán expedidas en el término de 10-diez días hábiles contados a partir de que sean satisfechos los requisitos establecidos en el presente capítulo para su obtención, y tendrán una vigencia de 150-ciento cincuenta días hábiles a partir de su expedición, para la inscripción del predio correspondiente ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.”

“Artículo 309. A partir de la fecha de presentación de la solicitud de los trámites enumerados, estando debidamente acompañados de la documentación requerida, completa y correcta, la autoridad deberá dar respuesta a la misma en los términos máximos siguientes:

I. Factibilidad de uso de suelo: 5-cinco días hábiles;

II. Fijación de lineamientos: 5-cinco días hábiles;

III. Licencia de uso de suelo; o su modificación: 10-diez días hábiles;

IV. Licencia de Construcción; o su modificación: 10-diez días hábiles;

V. Prórrogas para terminación de obras: 5-cinco días hábiles;

VI. Constancia de terminación de obras: 5-cinco días hábiles;

VII. Proyecto de ventas en condominio, cuando así se requiera y garantía suficiente: 10-diez días hábiles;

VIII. Prórrogas para terminación de obras en condominio y reducción de garantías: 10-diez días hábiles;

IX. Constancia de terminación de obras en condominio y liberación de garantías: 10-diez días hábiles; y

X. Licencia de uso de edificación: 10-diez días hábiles.”

“Artículo 319. La autoridad municipal competente, una vez que reciba la solicitud del proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, la revisará y dictaminará en un plazo no mayor de 10 -diez días hábiles. En el caso de las personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar se dictaminará en un plazo no mayor a 3-tres días. Si el dictamen descalifica el proyecto de construcción, se notificará al solicitante para los efectos que establezcan esta Ley y demás disposiciones de carácter general expedidas por el Ayuntamiento. Si el dictamen recomienda autorizar el proyecto de construcción, de inmediato se expedirá la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción, previo pago del derecho que fije la Ley de Hacienda aplicable:

(...)”

Lo alegado por el Municipio actor respecto de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la Ley local impugnada, resulta **infundado**, pues, como se ha explicado, la fijación de los plazos para que las autoridades locales y municipales den respuesta a las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones de los particulares en la materia que se analiza, de ninguna manera incide en el ámbito de la competencia municipal que alega, toda vez que ello se encuentra dentro del ámbito de libertad configurativa que corresponde a las entidades federativas para legislar los términos en que se desarrollarán las previsiones a nivel local en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, acorde con las fracciones I y XXV del artículo 10 de la Ley General de la materia⁷⁹, cuya última fracción determina la obligación de prever en la legislación los tiempos de respuesta relativos a las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas.

No obstante, **este Tribunal Pleno advierte que el artículo 319 impugnado resulta inconstitucional**, en la medida en que no se limita a establecer un plazo para dar respuesta a una solicitud de proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción, sino que **vincula al Municipio actor para que ejerza las facultades que tiene reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal**, y emita un **dictamen** en un plazo no mayor a diez días hábiles, y en el caso de personas físicas poseedoras o propietarias de vivienda unifamiliar, dicho plazo se reduce a no más de tres días.

⁷⁹ “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; (...)

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; (...)

En efecto, a diferencia del resto de los preceptos impugnados, el artículo 319 incide directamente en la competencia constitucional del ente municipal, pues el legislador local no se limita a establecer un plazo de respuesta, sino que lo obliga a emitir a dar su opinión entorno la viabilidad de un proyecto de construcción en determinado tiempo establecido por el propio gobierno local, y a realizar ciertos actos posteriores en el caso de que el dictamen respectivo resulte favorable para el solicitante, caso en el cual **se obliga al Municipio a expedir la autorización del proyecto ejecutivo arquitectónico o la licencia o permiso de construcción.**

Lo anterior, claramente afecta la autonomía del ente municipal, pues, como órgano de gobierno, cuenta con la autonomía para decidir cuándo ejercer sus facultades constitucionales y, en su caso, autorizar o no un respectivo proyecto de obra en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano u ordenamiento territorial, siendo que en el caso concreto, el plazo respectivo obliga al Municipio a emitir un ***dictamen*** y, siendo favorable, se le obliga a expedir la autorización solicitada, lo cual **lo convierte en un mero ejecutor de las reglas establecidas por el legislador local**, vulnerando su competencia constitucional.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 259, 305, segundo párrafo, y 309 de la Ley local impugnada; y declarar la **invalidez** del **artículo 319** del propio ordenamiento.

VIGÉSIMO SEXTO. La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica. En su vigésimo tercer concepto de invalidez, el Municipio actor alega que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley local impugnada, establecen para efectos prácticos que la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de restantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida (solo para el proyecto ejecutivo se establece una vigencia de 4 años), lo cual viola la autonomía municipal, división de poderes y supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local establecía vigencias definidas para todas las autorizaciones. Tales previsiones, a su parecer, generan incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización, puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne; no obstante que es un hecho notorio que las condiciones sociales, económicas, culturales, medioambientales, jurídica y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.

Agrega que cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los jueces podrían llegar a considerar que la posterior entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aún a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

Además, señala que los preceptos impugnados resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia Ley local impugnada, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

Los preceptos impugnados por el Municipio actor, establecen lo siguiente:

“Artículo 291. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo tendrán las siguientes vigencias:

I. En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan; (...)”

“Artículo 304. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

I. En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, no generarán derechos adquiridos y estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo Urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan; (...)”

“Artículo 313. Las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento.

En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones.”

Los preceptos anteriores establecen los siguientes supuestos en relación con la vigencia de ciertas autorizaciones:

a) La regla general dispone que **las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento** (artículo 313, párrafo primero).

b) **En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta en tanto los nuevos** planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, **no las contravengan** (artículo 291, fracción I).

c) **En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa**, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, **estarán vigentes hasta en tanto los nuevos** planes o programas de desarrollo Urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, **no las contravengan** (artículo 304, fracción I).

d) **En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas** en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, **deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones**.

Por su parte, el diverso numeral 93, último párrafo, invocado por el Municipio actor, del cual aduce que resulta contradictorio con los preceptos mencionados, dispone lo siguiente:

“Artículo 93. La modificación de los planes o programas de desarrollo urbano podrá realizarse en cualquier tiempo por la autoridad competente, cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias:

I. La variación sustancial de las condiciones y circunstancias que le dieron origen;

II. Cambios en los aspectos financiero, social y político que los vuelva irrealizables u onerosos para la comunidad o a (sic) los particulares;

III. Surjan alternativas más favorables por condiciones que no existían o se desconocían en el momento de ser aprobados o por nuevas técnicas que determinen que lo planeado resulta contrario al principio de sustentabilidad, esto avalado por los estudios especializados correspondientes realizados por instituciones oficiales reconocidas en la materia;

IV. Para incluir proyectos urbanísticos estratégicos no previstos en el programa; y

V. Cuando sobrevengan circunstancias que impidan su ejecución.

La modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.”

Este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, pues las normas impugnadas violan el principio de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, impactando en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la circunstancia de que el legislador local establezca en los artículos 291, fracción I y 304, fracción I, que las autorizaciones relacionadas con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, ***“estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan”***, y por su parte, el determinar en el diverso 313 que las autorizaciones referidas, ***“no tendrán vencimiento”***, **impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos**, lo que se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuada del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

Aunado a ello, el hecho de que el término de la vigencia de esos instrumentos se haga depender de la contravención del resto de las disposiciones aplicables, con motivo de ***“una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas”***, hace posible que, a través de reformas a leyes, normas técnicas, así como a programas o planes de las entidades federativas o, incluso, de la Federación, ***se dejen sin efectos actos administrativos que el ente municipal realizó legalmente y en ejercicio de sus facultades constitucionales, afectando, en consecuencia, su autonomía constitucional***, en tanto que, a través de las normas impugnadas, se impide al Municipio contar con certeza para ejercer sus atribuciones constitucionales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, toda vez que, con las previsiones impugnadas, ello se hace depender de circunstancias ajenas a su voluntad.

Además, como alega el demandante, los preceptos impugnados entran en contradicción con el artículo 93, último párrafo, que invoca, pues la vigencia indefinida de las autorizaciones, se hace depender de la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano, lo genera inseguridad jurídica, incluso, a los titulares con derechos adquiridos.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313** de la Ley local impugnada.

VIGÉSIMO SÉPTIMO. El Congreso del Estado desarrolló deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional. En su vigésimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor explica que la Ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características: **a)** Que no tuvieran pendientes mayores al 45%; **b)** Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; **c)** Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; **d)** Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; **e)** Que no sea expansivo; **f)** Que no sea inundable o pantanoso; **g)** Que no se encuentre dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; **h)** Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; **i)** Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

Indica que se dejó de recoger lo establecido en el artículo 196, fracción I, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, que preveía una regla concreta para controlar acciones de crecimiento urbano en terrenos con pendiente natural, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, consistente en la prohibición expresa y categórica del desarrollador de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45%.

Además, señala que la Ley local impugnada modificó sustancialmente el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal, que preveía un principio general de prevención en materia de planeación urbana por cuestiones de riesgo, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, al establecer que la zonificación primaria del territorio, debía considerar áreas no urbanizables por “prevención de riesgos”; mientras que ahora el artículo 136, fracción III, inciso c), de la Ley local impugnada, establece que la zonificación primaria del territorio debe considerar áreas no urbanizables ***“por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal”***, puesto que la eficacia delimitativa de las eventuales medidas de mitigación no pueden prejuzgarse desde el nivel de planeación urbana, donde las políticas de zonificación se determinan en función de estudios generales o información a nivel de zona, no en estudios a nivel detalle de un predio o de una parte del mismo.

Así, considera que el cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable ***“por altos riesgos no mitigables”***, cuando antes esa clasificación de área no urbanizable solo debía atender a la ***“prevención de riesgos”***, lo que, a su parecer, hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes.

El artículo 136 de la Ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, establece lo siguiente:

“Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

I. Áreas urbanas o urbanizadas;

II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y

III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

- a) **Por causa de preservación ecológica; decretadas por la Federación o el Estado conforme la Legislación aplicable;**
- b) **Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;**
- c) **Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y**
- d) **Por pendientes mayores al 45%.”**

Los argumentos del Municipio actor son **infundados**, pues, por un lado, independientemente de que el Congreso local haya o no contemplado ciertos supuestos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, de ninguna forma con ello se acredita una afectación directa a la competencia que la Constitución Federal le reconoce al Municipio.

En primer término, en cuanto al alegato relativo a que la Ley local impugnada dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local⁸⁰, que entre otras cosas establecía la obligación de los Municipios de prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tuvieran ciertas características, es de destacar que, de conformidad con el artículo 11, fracción XXIV de la Ley General de la materia⁸¹, corresponde a los Municipios **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**, de manera que, independientemente de que el legislador local haya previsto o no la obligación del Municipio para abarcar ciertos aspectos en materia de resiliencia relacionados con las áreas de reserva de suelo, queda al ámbito municipal el regular esos aspectos, atendiendo a las particularidades que se le presenten, lo cual válidamente puede hacer al momento de formular y ejecutar sus planes o programas de desarrollo urbano de los centros de población.

Por otra parte, si bien el artículo 196, fracción I, de la anterior Ley de Desarrollo Urbano Municipal local⁸², establecía la prohibición del desarrollo de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45% (cuarenta y cinco por ciento), lo cierto es que el artículo 136, fracción III, inciso d), del propio ordenamiento, declara como áreas no urbanizables, precisamente, aquellas zonas con pendientes mayores al 45% (cuarenta y cinco por ciento).

Finalmente, en relación con el argumento del Municipio actor consistente en que el artículo 136, fracción III, inciso c), de la Ley local impugnada, considera como áreas no urbanizables, aquellas zonas **“por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal”**; cuando antes, en el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano estatal⁸³, esa

⁸⁰ **“Artículo 195.** Los municipios preverán en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano tengan las siguientes características:

- I. Que las pendientes del suelo sean menores al 45%;
- II. Que el suelo no tenga fallas o fracturas geológicas activas;
- III. Que el suelo no sea susceptible a derrumbes o deslizamientos;
- IV. Que el suelo no sea colapsable, dispersivo, granular suelto, corrosivo o con alto contenido de materia orgánica;
- V. Que el suelo no sea expansivo, a menos que se mejore la capacidad portante o de resistencia del mismo mediante estabilizaciones mecánicas, físicas y fisicoquímicas, indicadas por un laboratorio de mecánica de suelos, avalado por la autoridad municipal, y/o se retire totalmente el material contaminado que por acción química cause daños personales y materiales;
- VI. Que el suelo no sea inundable o pantanoso, a menos que se ejecuten las obras necesarias de saneamiento;
- VII. Que no se encuentren dentro de la franja de protección de la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes;
- VIII. Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos;
- IX. Que en el área no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos;
- X. Que el suelo no tenga usos agropecuarios de alta productividad, bancos de material o actividades extractivas en producción;
- XI. Que el área no sea de recarga acuífera;
- XII. Que el área pueda integrarse al área urbana existente mediante la vialidad y el transporte urbano; y
- XIII. Que el área pueda ser dotada de infraestructura y los servicios públicos de agua potable, drenaje sanitario, energía eléctrica y alumbrado público.”

⁸¹ **“Artículo 11.** Corresponde a los municipios: (...)

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 (...)”**

⁸² **“Artículo 196.** Las acciones de crecimiento que se pretendan llevar a cabo en terrenos con pendiente natural, se sujetarán a las siguientes disposiciones:

- I. En terrenos con pendiente natural mayor al 45% -cuarenta y cinco queda prohibido el desarrollo de cualquier acción urbana; (...)”

⁸³ **“Artículo 121.** A los municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue: (...)

- I. Áreas urbanas o urbanizadas;

- II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y

- III. Áreas no urbanizables:

- a) Por causa de preservación ecológica;

- b) Por prevención de riesgo;

- c) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población; y

- d) Por tener pendientes mayores al 45%.”

clasificación solo debía atender a la **“prevención de riesgos”**, ello responde los mandatos contenidos en los artículos 10, fracción XXIV, 11, fracción XXIV y 46 de la Ley General de la Materia, los cuales disponen:

“Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: (...)

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; (...)”

“Artículo 11. Corresponde a los municipios: (...)

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 (...)”

“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.”

De los preceptos transcritos, se desprende, por un lado, la obligación de las entidades federativas de prevenir y evitar la ocupación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable; y por otro, la **obligación de los Municipios de 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, así como considerar en sus planes o programas de desarrollo urbano las medidas y criterios en materia de Resiliencia previstos, tanto en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, como en los atlas de riesgos para la definición de los Usos del suelo, Destinos y Reservas**, siendo que en el otorgamiento de autorizaciones en materia de construcciones, edificaciones y realización de obras de infraestructura, tanto la Federación como las entidades federales 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 esta manera, el alegato del Municipio actor relativo a que, conforme a la legislación anterior, era más sencillo atender a la categoría abierta de **“prevención de riesgos”** y que conforme a la legislación que impugna, le resulta más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable **“por altos riesgos no mitigables”**, con ello no desvirtúa en forma alguna la obligación que se desprende directamente de la Ley General de la materia, en la cual debe realizar un análisis de riesgo y definir las medidas de mitigación respectivas.

Por tanto, en la medida en que el Municipio actor no acredita en este aspecto una afectación a su competencia constitucional en materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 136, fracción III, inciso c), de la Ley local impugnada.

VIGÉSIMO OCTAVO. La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones. Análisis del vigésimo quinto concepto de invalidez. En su vigésimo quinto concepto de invalidez, el Municipio actor se explica que el artículo 42, párrafos primero y quinto, de la Ley local impugnada, prevé la posibilidad de que el Ejecutivo local incluya en el Presupuesto de Egresos del Estado una partida presupuestal para financiar proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, y que los Municipios que constituyan asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado; sin embargo, considera que la sola previsión de tales posibilidades es insuficiente para lograr los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, lo cual, asimismo, vulnera la competencia del Municipio, los principios de certeza y seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional.

Asimismo, sostiene que el Congreso local soslaya que la previsión de una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, es una necesidad y obligación jurídica, y no una prerrogativa de ejercicio potestativo, pues acorde con en el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de **“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”***, entre otras. Por tanto, concluye que si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el prever una partida presupuestal para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional.

Ahora bien, el artículo 42 de la Ley local impugnada, a que hace referencia el Municipio actor, dispone lo siguiente:

“Artículo 42. Los Municipios podrán constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado.

Los fondos e instrumentos a que alude el párrafo anterior podrán dirigirse a:

I. Apoyar, mediante garantías o avales, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos municipales;

II. Apoyar o complementar a los Municipios o a los organismos o asociaciones intermunicipales, mediante el financiamiento correspondiente, el desarrollo de acciones, obras o servicios públicos de interés metropolitano, así como de los proyectos, información, investigación, consultoría, capacitación, divulgación y asistencia técnica necesarios; y

III. Apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria.

Asimismo, mediante el diseño y operación de instrumentos financieros, se podrá promover una red de fondos de inversión metropolitana, que integre alianzas estratégicas con organismos empresariales, gobiernos, instituciones financieras, inversionistas privados Nacionales y extranjeros, y que permita multiplicar los recursos de inversión para el desarrollo metropolitano.

Los convenios de asociación intermunicipal establecerán las reglas particulares para la integración y operación de dichos fondos, así como para la gestión común de las acciones, obras y servicios de interés metropolitano.

Con independencia de que se suscriban o no convenios de asociación intermunicipal entre los Municipios que conforman una zona metropolitana, el Ejecutivo del Estado podrá incluir en el Presupuesto de Egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la Ley de Egresos respectiva.

Los recursos de la partida señalada en el párrafo segundo y el párrafo anterior, se destinarán a proyectos de alcance metropolitano, que pueden incluir estudios, planes evaluaciones, programas, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso o para complementar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución.

Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser viables y sustentables.”

Del artículo que precede se desprende que, a través de celebración de convenios de asociación, los Municipios podrán, a través de la celebración de convenios de asociación, constituir asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, ***lo que podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado***; además, de que, con independencia de que los Municipios celebren ese tipo de convenio, ***el Ejecutivo local podrá incluir en el Presupuesto de Egresos correspondiente a cada ejercicio fiscal, una partida para financiar proyectos de alcance metropolitano, previstos en los planes o programas cuyo destino será decidido por la Comisión de Desarrollo Metropolitano***, siendo que corresponderá al del Congreso del Estado aprobarla o modificarla e incluirlo en la Ley de Egresos respectiva.

Ahora bien, el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, dispone lo siguiente:

“Art. 27.- (...)

(...)

(REFORMADO, D.O.F. 6 DE ENERO DE 1992)

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.

(...)”

Es **infundado** lo alegado por el Municipio actor, pues contrario a lo que afirma, no existe obligación constitucional del Gobierno local para establecer una partida que financie proyectos de alcance metropolitano, pues, atendiendo al marco general que se analiza, para llevar a cabo ese tipo de proyecto, se requiere el acuerdo de los tres órdenes de gobierno, en el cual, precisamente, determinen el reconocimiento e integración de una zona metropolitana y la forma de llevar su gestión; y por otro, la disponibilidad presupuestal para llevarla a cabo.

En efecto, el artículo 101, fracción II, de la Ley General de la materia⁸⁴ dispone que la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para, el establecimiento de mecanismos e instrumentos para el desarrollo urbano y ordenamiento territorial, regional, así como **de conurbación o Zona Metropolitana**.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 33 de la Ley General de la materia⁸⁵, **las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, se regulan por la legislación local** y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, los cuales planearán de manera coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Por su parte, el artículo 36, fracción V, del mismo ordenamiento⁸⁶ determina que, para **la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones, se deberán prever los mecanismos o fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas, entre otros, el fondo metropolitano**.

De esta forma, la posibilidad de constitución de zonas metropolitanas o conurbadas se hace depender, por un lado, de la **disponibilidad presupuestaria de cada orden de gobierno** y, por otro, del **convenio de coordinación que al efecto se celebre**, en el que se acuerde la forma y términos en que se integrará un fondo metropolitano para su gestión, siendo que en los planes y programas municipales emitidos

⁸⁴ **“Artículo 101.** La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, **sujetos a disponibilidad presupuestaria**, fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para:
I. La aplicación de los planes o programas de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial, regional, de Conurbación o Zona Metropolitana;
II. **El establecimiento de mecanismos e instrumentos para el Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial, regional, de Conurbación o Zona Metropolitana**; (...).”

⁸⁵ **“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.”

⁸⁶ **“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: (...)

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

al efecto, se deberán establecer los objetivos y estrategias para los diferentes temas o materias, priorizando aquellos que sean de interés metropolitano, acorde con las previsiones en el artículo 37 de la Ley General de la materia.⁸⁷

Lo anterior es así, máxime que el artículo 42 impugnado, reconoce que los **Municipios de la entidad federativa pueden constituir fondos e instrumentos financieros para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano**, incluso garantías o avales, así como programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para las distintas necesidades del desarrollo urbano, proveyendo capital de riesgo a los mismos o mediante la gestión, promoción e intermediación financiera que resulte necesaria, de donde resulta una potestad municipal para la constitución y gestión de zonas metropolitanas.

Ello, en consonancia con lo dispuesto por el diverso numeral 60, fracción VII, de la Ley local impugnada, en el que se dispone que los planes y programas incluidos en el sistema estatal de planeación deberán estructurarse y contener, entre otras cosas, **los mecanismos de instrumentación financiera a utilizarse para sufragar las obras, acciones e inversiones propuestas en el plan o programa, conforme a las disposiciones fiscales y presupuestales aplicables**.

Asimismo, el artículo 96, cuarto párrafo, de la Ley citada, dispone que **los mecanismos financieros y fiscales atenderán a las prioridades que establezcan los planes de desarrollo urbano**, y podrán dirigirse, entre otros, para apoyar y desarrollar programas de adquisición, habilitación y venta de suelo para lograr zonas metropolitanas o conurbaciones más organizadas y compactas, y para atender las distintas necesidades del desarrollo urbano.

Por su parte, el diverso 97 del mismo ordenamiento, determina que todas las acciones, inversiones y obras relativas al aprovechamiento del territorio que realicen el Estado y los Municipios deberán sujetarse a lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, siendo que **sin este requisito la autoridad competente no podrá otorgar la autorización presupuestal o de financiamiento o las autorizaciones administrativas para efectuarlas**. Para tal efecto, la solicitud presupuestal correspondiente deberá incluir una exposición de la relación entre las acciones, inversiones y obras de que se trate con fundamento en los objetivos y metas de los planes de desarrollo urbano.

En esos términos, se observa que el **legislador local estableció reglas para el financiamiento y gestión de zonas metropolitanas o conurbanas de la entidad federativa, ajustándose a los parámetros establecidos en la Ley General de la materia**, reconociendo que el ente municipal cuenta con la competencia para su constitución y financiamiento, siempre que exista disponibilidad presupuestal y el acuerdo de coordinación celebrado con los diferentes órdenes de gobierno, lo cual puede tener sustento, incluso, con una partida presupuestal incorporada en el Presupuesto de Egresos del Estado, dirigida, precisamente, a financiar proyectos de alcance metropolitano.

Con las consideraciones anteriores no se pretende desconocer la importancia de garantizar el financiamiento de zonas metropolitanas o conurbadas. El artículo 27 de la Constitución Federal, en su párrafo tercero, prevé la obligación de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos, "a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población"; y en

⁸⁷ "Artículo 37. Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener:

I. Congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

II. Un diagnóstico integral que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo;

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;

VII. Las acciones y las previsiones de inversión para la dotación de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos que sean comunes a los Centros de Población de la zona conurbada;

VIII. Las acciones de Movilidad, incluyendo los medios de transporte público masivo, los sistemas no motorizados y aquellos de bajo impacto ambiental;

IX. Las previsiones y acciones para mejorar las condiciones ambientales y el manejo integral de agua;

X. Las previsiones y acciones prioritarias para conservar, proteger, acrecentar y mejorar el Espacio Público;

XI. Las estrategias para la Conservación y el Mejoramiento de la imagen urbana y del Patrimonio Natural y Cultural;

XII. Las estrategias de seguridad, prevención del riesgo y Resiliencia, y

XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la Zona Metropolitana o Conurbación.

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."

sintonía con este mandato de optimización, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de asentamientos humanos que establecería la competencia entre los distintos órdenes, “con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”. Cumpliendo este mandato, la Ley General de la materia estableció la concurrencia entre los distintos órdenes para la constitución, financiamiento y gestión de zonas metropolitanas, sin embargo, ello se encuentra sujeto a los diversos objetivos, estrategias y proyectos para su desarrollo integral, atendiendo, sobre todo, a la disponibilidad presupuestal de cada orden de gobierno.

Por lo tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 42, párrafos primero y quinto, de la Ley local impugnada.

VIGÉSIMO NOVENO. Impugnación de diversas previsiones relacionadas con la cesión de áreas municipales y área libre complementaria. En este considerando se analizan los conceptos de invalidez décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno que formula el Municipio actor, los cuales se relacionan con diversas previsiones contenidas en la Ley local impugnada relativas a la cesión de áreas municipales y el área libre complementaria, conforme a lo siguiente:

- En su décimo sexto concepto de invalidez alega que las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la Ley local impugnada);
- En su décimo séptimo concepto de invalidez aduce que la previsión relativa al “área libre complementaria”, viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la Ley local impugnada);
- En su décimo octavo concepto de invalidez sostiene que la previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la Ley local impugnada); y
- En su décimo noveno concepto de invalidez considera que la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la Ley local impugnada).

Los artículos impugnados por el Municipio actor, establecen lo que se transcribe a continuación, resaltando las porciones normativas a que alude el demandante de manera específica:

“Artículo 210.- Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas Áreas de Cesión Municipal: (...)

(...)

X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17% -diecisiete por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000-cinco mil metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000-cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3-tres meses; y se diferirá ésta obligación conforme al Artículo 234 de esta Ley;

(...)

Las construcciones y edificaciones de tipo mixto que se desarrollen en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, cederán en forma proporcional el 17%-diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22 -veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público.

Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta Ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30% deberán ser jardines.

Las áreas de cesión para destinos, serán transmitidas al Municipio al momento de inscribir en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León el Régimen de Condominio correspondiente.

La Cesión a la que se refiere el presente artículo solo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.

En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8% - ocho por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; Será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas.

“Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: (...)”

III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212 de esta Ley; en concordancia con el artículo 234 de esta Ley; (...)”

“Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos.”

“Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de ésta Ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

I. Parques, plazas, lagunas y jardines; (...)”

- A. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada (artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la Ley local impugnada). Análisis del décimo sexto concepto de invalidez.

En su **décimo sexto concepto de invalidez** el Municipio actor menciona que el artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la Ley local impugnada establecen que la cesión de áreas municipales deberá realizarse por una sola ocasión y no podrá exigirse cesión adicional a la realizada con la acción de crecimiento urbano previamente autorizada, y que en la densificación en fraccionamientos autorizados que incluya el cambio de uso de suelo diferentes al habitacional, no será exigible área de cesión municipal, lo que vulnera los principios consagrados en los artículos 115, fracción IV, inciso a) y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal, pues, a su parecer, desconocen la prerrogativa constitucional consistente en que la hacienda pública municipal se formará de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y que en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; puesto que sólo estarán exentos los bienes de domicilio público de la Federación, los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público

Sostiene que de conformidad con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la Ley General de la materia, es responsabilidad de la legislatura local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna (salvo las autorizadas constitucionalmente), las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la consolidación y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones que garanticen que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a las vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población; así como establecer disposiciones tendentes 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.

Con lo anterior pretende evidenciar que los preceptos impugnados contravienen la Ley General, cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones que impliquen la densificación de centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes 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; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacio públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o programas municipales de desarrollo, de conurbaciones y de zonas metropolitanas, definirán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas oficiales mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o programas municipales de desarrollo urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Este Tribunal Pleno considera, por un parte, **infundados** los alegatos del Municipio actor en lo que se refiere al párrafo octavo del artículo 210 impugnado; y por otra, **fundados**, respecto a las impugnaciones que hace en torno al párrafo noveno del citado numeral.

En primer término, el octavo párrafo del referido artículo 210 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, establece lo siguiente:

“Artículo 210.- Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas Áreas de Cesión Municipal: (...)

La Cesión a la que se refiere el presente artículo solo se hará por una sola ocasión y no podrá exigirse al propietario del predio cesión adicional a la realizada al haber llevado a cabo la acción de crecimiento urbano previamente autorizada.

(...).”

En torno al precepto que antecede, resultan **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, toda vez que, de la revisión del marco constitucional y general establecido por el Congreso de la Unión, el legislador local, en este aspecto, estableció las previsiones necesarias para cumplir acciones de densificación tendientes a garantizar dotación suficiente de espacios públicos, así como para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, sin que se advierta una afectación o restricción a las facultades que corresponden al orden de gobierno municipal.

En efecto, los artículos 57 y 76 de la Ley General de la materia, disponen lo siguiente:

“Artículo 57. La legislación local en la materia, deberá contener las especificaciones a fin de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los Centros de Población, en favor de las entidades federativas, de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales en localización, superficie y proporción adecuadas, así como, para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, el diseño y construcción de una red de vialidades primarias, como partes de una retícula, que faciliten la conectividad, la Movilidad y el desarrollo de infraestructura.

Asimismo se deberá establecer la obligación de las autoridades municipales, de asegurarse, previamente, a la expedición de las autorizaciones para el uso, edificación o aprovechamiento urbano, del cumplimiento de las leyes estatales y federales, así como, de las normas para el uso, aprovechamiento y custodia del Espacio Público, en particular, las afectaciones y Destinos para construcción de infraestructura vial, equipamientos y otros servicios de carácter urbano y metropolitano de carácter público.

Para acciones urbanísticas que impliquen la expansión del área urbana, para el fraccionamiento de terrenos o para la subdivisión o parcelación de la tierra, las autoridades locales deberán asegurarse de que existe congruencia con las normas de Zonificación y planeación urbana vigentes, la viabilidad y factibilidad para brindar los servicios públicos y extender o ampliar las redes de agua, drenaje, energía, alumbrado público y el manejo de desechos sólidos de manera segura y sustentable, sin afectar los asentamientos colindantes, sin ocupar áreas de riesgo o no urbanizables y garantizando la suficiencia financiera para brindar los servicios públicos que se generen.

“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.

Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano.

De los artículos anteriores se desprende que las legislaturas locales tienen el deber de garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los Centros de Población, en favor, entre otros, de los Municipios, en localización, superficie y proporción adecuadas, así como para asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos; aunado a ello, deben garantizar 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.**

Por su parte, del artículo 210 impugnado, se advierte que las **áreas de cesión municipal** son aquellas superficies de suelo que deben cederse gratuitamente al Municipio para destinos y equipamiento urbano público, por quienes lleven a cabo las acciones de crecimiento urbano señaladas en dicho precepto, sin condición, reserva o limitación alguna.

Asimismo, se determina que las áreas de cesión municipal serán clasificadas conforme al artículo 143 de la Ley local impugnada⁸⁸, como **áreas verdes** formadas por plazas, jardines y lagunas, estableciéndose como restricción que, por lo menos, **el 30%** (treinta por ciento) **deberán ser jardines.**

En esos términos, si bien es cierto que el legislador local estableció restricciones para efectuar una segunda cesión de área municipal, también lo es que dicha cesión tiene lugar con motivo de densificaciones urbanas previamente autorizadas; de donde se desprende una relación entre el trámite de la cesión de área municipal y el crecimiento urbano respectivo.

⁸⁸ “Artículo 143. Los destinos de equipamiento urbano, se clasifican en **espacios abiertos y/o áreas verdes, equipamiento e infraestructura.**

Los **espacios abiertos y/o áreas verdes se clasifican** a su vez en:

I. Parques y/o espacios abiertos:

- a) Parques Nacionales;
- b) Parques Estatales y Regionales;
- c) Parques Metropolitanos;
- d) Parques Comunitarios;
- e) Parques vecinales o de barrio;
- f) Corredores sustentables;
- g) Plazas, explanadas;
- h) Especiales; y
- i) Otros

III (SIC). **Jardines, parques públicos y otras áreas preservación ecológica:**

IV. **Presas, estanques, lagos y lagunas;** y

IV (SIC). **Ríos, arroyos, veneros, escurrimientos.**”

Ello es así, pues la cesión de área municipal responde a un crecimiento poblacional en un área determinada, acorde con estudios técnicos específicos, de los cuales se desprenda su factibilidad y sustentabilidad para garantizar dotación suficiente de espacios públicos por habitante, así como la debida prestación de los servicios públicos.

En ese orden, se observa que la norma impugnada, cumple con el mandato previsto en la Ley General de la materia, consistente en **garantizar que se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos que se requieran para el desarrollo y buen funcionamiento de los centros de población**, siendo que, para llevar a cabo donaciones o cesiones adicionales, la norma impugnada prevé que ello dependerá, en todo caso, **una acción de crecimiento urbano previamente autorizada**.

Ahora, al artículo 210, en su párrafo noveno, dispone lo siguiente:

“Artículo 210.- Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas Áreas de Cesión Municipal: (...)

En las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión.

(...).”

En relación con dicho precepto, este Tribunal Pleno considera **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que dicha previsión, al establecer que en las densificaciones en fraccionamientos previamente autorizados, cuando se realicen cambios de uso de suelo diferente al habitacional, no será exigible el área de cesión, ello, conforme a lo expuesto, **frustra el objetivo relativo a la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público** en términos de la Ley General de la materia; y en segundo lugar, **se desatiende el mandato consistente en que las leyes locales deben garantizar que se efectúen las cesiones correspondientes de espacios públicos en proporción adecuada**, pues se impide al Municipio obtener las superficies necesarias para crear y adecuar espacios públicos ante una acción de densificación y un cambio de uso de suelo distinto al habitacional, todo lo cual incide negativamente en el ámbito de competencia que le confiere el artículo 115, fracción V, de la Constitución General.

Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** del párrafo octavo del **artículo 210**, de la Ley local impugnada; y declarar la **invalidez** del **párrafo noveno** de ese mismo precepto.

B. La previsión relativa al “área libre complementaria”, viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público (artículo 210, párrafo décimo, de la Ley local impugnada). Análisis del décimo séptimo concepto de invalidez.

Ahora bien, en su **décimo séptimo concepto de invalidez**, el Municipio actor alega que el artículo 210, párrafo décimo, de la Ley local impugnada, establece que, **en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8% sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos**; regla que considera no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la Ley General de la materia para la **creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación**; por lo que, a su parecer, ello resulta violatorio de los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado, artículo 210, párrafo décimo, de la Ley local impugnada, establece lo que se transcribe a continuación:

“Artículo 210. (...)

En densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones se dejará área libre complementaria a razón del 8% - ocho por ciento sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos. El Área Libre Complementaria-ALC podrá ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público. El Área Libre Complementaria-ALC no contará para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV; Será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas. (...).”

Dicho lo anterior, el Municipio actor sostiene que la previsión que impugna conlleva a que el Municipio no se encuentre en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos que le corresponden por lo siguiente:

1. **El “área libre complementaria” no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios**, ya que el dominio sobre el mismo se mantiene en el desarrollador, de tal manera que no es auténticamente un espacio público que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la Ley General prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos**;
2. **Las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras**, lo que no puede ocurrir si el derecho de propiedad sobre el “área libre complementaria” sigue bajo la titularidad del desarrollador;
3. **La ley estatal debe establecer las disposiciones que garanticen la dotación suficiente de espacios públicos por habitante, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes**, lo que no se satisface con el “área libre complementaria”;
4. **La ley estatal**, de acuerdo con el principio de protección y progresividad del espacio público, **debe fomentar la creación y ampliación de los espacios públicos, evitando que puedan verse disminuidos**; disminución que ocurre cuando se permite la densificación (incremento de la población o de la vivienda) sin el incremento proporcional del espacio público correspondiente;
5. **No se garantiza la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo que establezcan las normas internacionales u oficiales aplicables**, de manera que cada colonia, barrio o localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las mencionadas normas;
6. **No se permite que los planes o programas municipales de desarrollo urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales**;
7. **Se dificulta e impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente**, no obstante que su creación constituye una causa de utilidad pública y un aspecto que debe fomentarse para cumplir con los principios de política pública que se enumeran en el artículo 4 de la Ley General de la materia.

Son **infundados** los argumentos del Municipio actor en este aspecto, toda vez que el “área libre complementaria” establecida por el legislador local, únicamente se prevé con motivo de **densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones**, lo cual implica el desarrollo de obras e infraestructura dentro de un polígono en el que se autorizó un determinado crecimiento urbano, **sin que ello abarque nuevas áreas ubicadas fuera de ese polígono de densificación**.

Bajo esa lógica, precisamente, el legislador local estableció que el “área libre complementaria” no cuenta para el cálculo del área libre del Coeficiente de Ocupación de Suelo-COS y/o Coeficiente de Absorción y Área Verde-CAAV, indicando que será área abierta fuera de construcción cerrada, pudiendo tener cubiertas, pudiendo ser de manera indistinta sobre terreno natural de acceso libre para el público, **todo ello dentro del área urbana objeto de densificación previamente autorizado**.

En ese sentido, consideró conveniente, atendiendo a las factibilidades de las obras desarrolladas en un fraccionamiento, que el área libre complementaria fuera razón del 8% (ocho por ciento) sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos.

Así, no se advierte afectación alguna a la competencia del Municipio actor, cuando alega que la Ley General prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; pues, como se explicó, el “área libre complementaria” prevista en la Ley local impugnada, no entra dentro de las cesiones de áreas municipales nuevas o adicionales, sino que en ***“densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones”***, de manera que ello no restringe en forma alguna sus atribuciones para desarrollar sus planes o programas municipales de desarrollo urbano relacionados con la creación de espacio público, las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales; ni mucho menos se le impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo séptimo concepto de invalidez que formula el Municipio actor, lo procedente es reconocer la **validez** del artículo 210, párrafo décimo, de la Ley local impugnada.

C. La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal (artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, párrafo segundo, fracción I, de la Ley local impugnada). Análisis del décimo octavo concepto de invalidez.

Continuando con el análisis de las alegaciones del demandante en este considerando, en su **décimo octavo concepto de invalidez**, explica que los artículos 210, párrafos cuarto y sexto⁸⁹, y 250, fracción I⁹⁰, de la Ley local impugnada, establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas, jardines “y lagunas”, con la única restricción que por lo menos el treinta por ciento (30%) deberán ser jardines; lo cual en determinado caso permitiría que setenta por ciento (70%) de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una “laguna”; lo cual, a su parecer, viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, V, último párrafo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII, y 76, párrafo segundo, de la Ley General de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su “habitabilidad” y que no sean residuales ni estén ubicados en zonas inundables o de riesgos. Así, afirma que no se satisfacen los principios que orientan la política pública adoptada en la referida Ley General para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

Es **fundado** lo alegado por el Municipio actor, toda vez que las previsiones relativas a que las áreas de cesión municipal podrán ser destinada a “lagunas”, escapan del marco previsto en la Ley General de la materia.

En efecto, los artículos 74, párrafo tercero, fracción IV; 75, fracciones V y VI; y 76 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, establecen lo siguiente:

“Artículo 74. (...)

Los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano incluirán los aspectos relacionados con el uso, aprovechamiento y custodia del Espacio Público, contemplando la participación social efectiva a través de la consulta, la opinión y la deliberación con las personas y sus organizaciones e instituciones, para determinar las prioridades y los proyectos sobre Espacio Público y para dar seguimiento a la ejecución de obras, la evaluación de los programas y la operación y funcionamiento de dichos espacios y entre otras acciones, las siguientes: (...)

IV. Definir la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social en cada Barrio con relación a la función que tendrán y a la ubicación de los beneficiarios, como centros docentes y de salud, Espacios Públicos para la recreación, el deporte y zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento, respetando las normas y lineamientos vigentes, y (...)

“Artículo 75. El uso, aprovechamiento y custodia del Espacio Público se sujetará a lo siguiente: (...)

V. Se procurará mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura, tomando como base de cálculo las normas nacionales en la materia;

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;”

“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.

⁸⁹ “Artículo 210. (...)

Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta Ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines y lagunas.

El manejo de las aguas pluviales, indistintamente sobre el terreno natural o sobre losas, deberá captarse y conducirse a la red pública o al subsuelo mediante pozos de absorción.

Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines y lagunas, con la única restricción que, por lo menos el 30% deberán ser jardines. (...)

⁹⁰ “Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de ésta Ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

I. Parques, plazas, lagunas y jardines: (...)”

Igualmente establecerán que los predios que con base en la normatividad aplicable, los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos, no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano.

De los preceptos que anteceden se desprende que, con el uso, aprovechamiento y custodia del espacio público:

a) Los Municipios cuentan con la facultad de definir, en sus planes o programas municipales de desarrollo urbano, la mejor localización y dimensiones de los equipamientos colectivos de interés público o social, como son las **zonas verdes destinados a parques, plazas, jardines o zonas de esparcimiento.**

b) Se debe procurar mantener el equilibrio entre las áreas verdes y la construcción de la infraestructura; siendo que **los espacios públicos originalmente destinados a zonas verdes destinados a parques, jardines o zonas de esparcimiento, no podrán ser destinados a otro uso.**

c) Las leyes locales deben establecer qué disposiciones a través de las cuales **los fraccionadores y desarrolladores estén obligados a ceder al municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos,** las que **no puedan ser residuales, estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano.**

En esos términos, resulta claro que la previsión relativa a que las áreas de cesión municipal puedan ser destinadas como “lagunas”, rompe el esquema previsto por la Ley General de la materia, pues ello **implica que una parte de la cesión o donación a favor del Municipio se destine a un área residual, una zona inundable o con condiciones topográficas complicadas con relación al promedio del fraccionamiento conjunto urbano.**

Asimismo, al considerar el legislador local que las áreas verdes que contemple un área de cesión municipal puedan ser destinadas a “lagunas”, **se vulnera el principio de protección y progresividad del espacio, previsto en el la fracción VII, del artículo 4 de la Ley General de la materia**⁹¹, el cual se traduce en la **obligación de los tres órdenes de gobierno de crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos,** para una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos. Lo anterior, en relación con la competencia constitucional reconocida al ente municipal para la prestación y cumplimiento de las funciones y servicios públicos que tiene a su cargo, de conformidad con el artículo 115, fracciones III y IV, de la Constitución Federal.

Por tanto, lo procedente es declarar la **invalidez** de las porciones normativas “y lagunas”, contenidas en los **párrafos cuarto y sexto del artículo 210,** así como la diversa “, lagunas”, contenida en la **fracción I del párrafo segundo del artículo 250,** ambos de la Ley local impugnada; de manera que tales preceptos, en esas partes, deberán leerse como sigue:

“Artículo 210. (...)

Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta Ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

(...)

Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30% deberán ser jardines. (...)

“Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de ésta Ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

I. Parques, plazas y jardines (...).”

⁹¹ “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; (...)

- D. **La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario (artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la Ley local impugnada). Análisis del décimo noveno concepto de invalidez.**

Finalmente, en su **décimo noveno concepto de invalidez**, el Municipio demandante manifiesta que los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la Ley local impugnada, establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines, a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado; sin embargo, considera que la ambigüedad de tales preceptos impiden afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio; esto es, no se genera certeza para determinar con precisión si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado. Aunado a ello, indica que esa obligación se limita a ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de los predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial, lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, y que con ello se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la Ley General de la materia.

Los artículos impugnados por el Municipio actor en estos aspectos, se transcriben como sigue:

“Artículo 210.- Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas Áreas de Cesión Municipal: (...)”

X. Parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado: se deberá ceder el 17% -diecisiete por ciento de la superficie total del predio, menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación, únicamente cuando se trate de parcelaciones de predios de 5,000-cinco mil metros cuadrados o más de superficie; tratándose de predios menores a 5,000-cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones públicas del Municipio se podrá hacer la cesión o el pago correspondiente en cuyo caso se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de 3-tres meses; y se diferirá ésta obligación conforme al Artículo 234 de esta Ley; (...)”

“Artículo 230. La subdivisión es la partición de un predio ubicado dentro del área urbana y que no requiere del trazo de una o más vías públicas y deberá observar las siguientes normas básicas: (...)”

III. Los predios sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, deberán ceder al Municipio el área municipal correspondiente conforme a lo dispuesto por el artículo 212⁹² de esta Ley; en concordancia con el artículo 234 de esta Ley; (...)”

“Artículo 234. En el caso de parcelación o subdivisiones fuera de fraccionamiento autorizado, se deberá diferir la obligación de ceder áreas en favor del Municipio hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio a que se refieren dichos preceptos.”

⁹² Artículo 212. En construcciones para nuevas edificaciones en terrenos no comprendidos en fraccionamiento autorizado, se deberá ceder una superficie a favor del Municipio conforme a lo siguiente:

I. Los predios habitacionales unifamiliares, cederán el 17% -diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor.

En el caso de habitación unifamiliar o que la cesión del área no sea mayor de 300 –trescientos metros cuadrados, podrá hacerse la cesión o el pago correspondiente;

II. Los predios habitacionales multifamiliares, cederán el 17% -diecisiete por ciento del área libre de afectaciones, o 22-veintidós metros cuadrados por unidad de vivienda, lo que resulte mayor;

III. Los predios no habitacionales cederán o pagarán el 7% -siete por ciento del área libre de afectaciones;

IV. Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta Ley; y

V. Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta Ley.

Cuando se opte por el pago, se tomará como base el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá vigencia de tres meses.

Tratándose de cesión, esta deberá ser destinada para la formación de áreas verdes, equipamiento urbano público y reservas territoriales; en el caso de pago en efectivo, este deberá ser destinado a la adquisición de áreas verdes.

La violación a lo dispuesto en este precepto será sancionada de conformidad con lo establecido en el artículo 50, fracción XXII, y demás aplicables de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León.”

Son **infundados** los argumentos que formula el Municipio actor, **toda vez que no se advierte que los preceptos que impugna afecten o restrinjan en forma alguna su competencia constitucional**, aunado a que de la sola lectura conjunta, sistemática y teleológica de los numerales que refiere, se desprende que la obligación de ceder áreas municipales en parcelaciones o subdivisiones en predios habitacionales que no forman parte de fraccionamiento autorizado, corresponde, precisamente como menciona el demandante, **a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado**.

Si bien es cierto que el artículo 230, en su fracción III, determina que ***“los predios”*** sujetos a parcelación ubicados fuera de fraccionamientos autorizados, ***“deberán ceder”*** al Municipio el área municipal correspondiente conforme lo disponen los artículos 212 y 234 de la Ley local impugnada, lo cierto es que ello no lleva generar inseguridad jurídica alguna a sus destinatarios, puesto que resulta claro que la obligación de ceder el área municipal respectiva corre a cargo del **titular del predio sujeto a parcelación que se ubique fuera de fraccionamientos autorizados**, quien en su caso deberá solicitar la autorización para la subdivisión o parcelación respectiva.

Por otra parte, el artículo 210, fracción X, de la Ley local impugnada, establece dos supuestos claramente diferenciados:

a) En predios de cinco mil metros cuadrados o más, se deberá ceder el 17% (diecisiete por ciento), menos vialidades públicas y privadas, así como áreas de afectación.

b) En predios menores a cinco mil metros cuadrados, si el área no es adecuada a las funciones del Municipio, se podrá hacer cesión o el pago correspondiente, tomando en cuenta el valor comercial del predio que expida la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el cual tendrá una vigencia de tres meses; y defiriéndose esa obligación conforme al artículo 234, esto es, hasta que se autorice el uso, destino o incorporación del predio.

De manera que no existe la falta de certeza o seguridad jurídica que alega el demandante en torno a las disposiciones normativas que impugna; siendo que este Tribunal Pleno no advierte afectación alguna a su competencia constitucional con tales previsiones.

Ahora bien, en cuanto a que tales preceptos únicamente se refieren a la cesión de áreas municipales respecto de predios con uso de suelo habitacional, excluyendo los de uso comercial, de servicios e industrial, resulta igualmente **infundado** que ello afecte su competencia reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal, máxime que lo que impugna se encuentra comprendido en el artículo 212, en sus fracciones IV y V, de la propia Ley local impugnada, los cuales disponen, por una parte, que ***“Los predios mixtos cederán en forma proporcional conforme al artículo 210 de esta Ley”*** y ***“Las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se estará a lo previsto en el artículo 210 de esta Ley”***.

De esta manera, la cesión de áreas municipales que alega el Municipio no se restringe a los predios habitacionales, sino también aquellos que tengan usos de suelo mixtos y, en todo caso, respecto a las demás consideraciones sobre las áreas de cesión, se deberá estar a las reglas de cesión que dispone el referido artículo 210, cuyas fracciones III y IV, contemplan lo relativo a fraccionamientos comerciales y de servicios, así como de parques industriales, respectivamente, en los términos siguientes:

“Artículo 210. Quienes lleven a cabo cualquiera de las acciones de crecimiento urbano de las señaladas por el presente artículo deberán ceder gratuitamente al Municipio sin condición, reserva o limitación alguna para destinos y equipamiento urbano público, las siguientes superficies de suelo, denominadas Áreas de Cesión Municipal: (...)

III. Fraccionamientos comerciales y de servicios: el 7%-siete por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de jardines, parques, plazas y similares;

IV. Fraccionamientos o parques industriales: el 7%-siete por ciento del área vendible, dichas superficies se destinarán a la formación de áreas verdes y deportivas dentro del propio fraccionamiento; (...)

En los conjuntos urbanos de cualquier tipo, así como las construcciones y edificaciones no comprendidas en fraccionamiento autorizado, las áreas de cesión municipal resultantes se cederán sobre el terreno natural de acceso libre para el público.

(...)”

Por tanto, atendiendo a lo infundado de los argumentos contenidos en el décimo noveno concepto de invalidez que formula el actor, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la Ley local impugnada.

TRIGÉSIMO. Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria. En su vigésimo primer concepto de invalidez, el Municipio actor aduce que los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la Ley local impugnada, regulan de forma exhaustiva la regulación del momento y condiciones bajo las cuales, por un lado, los promotores pueden comenzar a recibir los beneficios económicos del proceso de urbanización aún inconcluso y, por otro, que los Municipios deben asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento (a diferencia del resto de los servicios públicos municipales), aun cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.

Al respecto, menciona que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local⁹³, establecía que el titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado público, recolección de basura y mantenimiento de la arborización hasta la fecha de la recepción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.

En ese sentido, considera que el Congreso local se arroga la facultad del Municipio de regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.

Las normas a que alude el Municipio actor, artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la Ley local impugnada, establecen lo siguiente:

“Artículo 208. Quienes lleven a cabo alguno de los fraccionamientos señalados en las fracciones I al V del artículo 206⁹⁴ de esta Ley, estarán obligados a realizar las siguientes obras de urbanización: (...)

V. El alumbrado público, el cual deberá contar con un sistema ahorrador de energía y ser conforme a las especificaciones municipales;

VI. La nomenclatura, señalización vial y mobiliario urbano; (...)”

“Artículo 214. El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: (...)

VI. Cubrir los gastos de los servicios públicos municipales, en los siguientes términos:

a) El alumbrado público y la recolección de basura, hasta por 6-seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas, en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León.

El titular del fraccionamiento autorizado deberá presentar al Municipio correspondiente, el proyecto de ventas debidamente inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León y la autoridad municipal competente, en el término máximo de 5 días hábiles posteriores, expedirá y entregará al titular, la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio del alumbrado público y la carta dirigida a la compañía prestadora del servicio de recolección de basura, donde les informa de la fecha en que la factura correspondiente será elaborada con cargo al Municipio, la cual será a los 6 meses posteriores a la fecha de inscripción mencionada; y

⁹³ “Artículo 205. El titular de la autorización de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, además de lo dispuesto en los artículos anteriores, estará afecto a las obligaciones siguientes: (...)”

IV. Cumplir con la obligación de terminar la construcción de las obras de urbanización, otorgando al municipio la garantía hipotecaria o fianza suficiente la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, misma que será liberada al cumplirse las obligaciones respectivas; (...)”

⁹⁴ “Artículo 206. El fraccionamiento y la urbanización del suelo deberán cumplir con lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano, asentamientos humanos u ordenamiento territorial aplicables, además de lo que determinen las disposiciones de carácter general que expida la autoridad municipal correspondiente.

Para los efectos de esta Ley los fraccionamientos se clasifican en:

I. Fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata;

II. Fraccionamientos habitacionales de urbanización progresiva;

III. Fraccionamientos comerciales y de servicios;

IV. Fraccionamientos o parques industriales;

V. Fraccionamientos funerarios o cementerios; (...)”

b) Los servicios de agua potable, drenaje sanitario y electricidad de los equipamientos, mantenimiento de la arborización y vigilancia, hasta la municipalización del fraccionamiento. (...)”

“Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas: (...)”

I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; Constituye La Factibilidad de Uso de Suelo;

II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

III. Proyecto urbanístico o su modificación; Constituye la Licencia de Uso de Suelo;

IV. Plano de rasantes;

V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; Constituye la Licencia de Construcción;

VI. Autorización de Proyecto de ventas y garantía suficiente;

VII. Prórrogas para terminación de obras;

VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y

IX. Municipalización.”

“Artículo 287. Las resoluciones que emita la autoridad municipal competente en las diferentes etapas dentro del procedimiento para el desarrollo de un fraccionamiento, autorizarán a los desarrolladores a: (...)”

IV. En el caso de la autorización del proyecto de ventas o enajenación: después de la inscripción del plano, y el acuerdo en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, establecer relaciones con terceros con el propósito de transmitir la propiedad de los diferentes lotes que componen el fraccionamiento; y

V. En el caso de la constancia de terminación de obras y el levantamiento del acta correspondiente: tendrán como consecuencia la liberación de las garantías otorgadas y de los compromisos contraídos a cargo del desarrollador; subsistiendo solo las garantías necesarias contra vicios ocultos de pavimento, cordones, banquetas y drenaje pluvial por un periodo de 3-tres años.”

Es infundado lo que hace valer el Municipio actor, pues el hecho de que el legislador local disponga que el costo financiero de los servicios municipales de alumbrado público y recolección de basura, tratándose de fraccionamientos habitacionales de urbanización inmediata, pasará al Municipio seis meses después de la inscripción del proyecto de ventas en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, **no implica en forma alguna que se vulnere su competencia constitucional**, ni que el legislador local se arrogue la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta o la forma en que el Municipio debe administrar los servicios públicos de su competencia.

Ello es así, pues en los artículos 271 y 272⁹⁵ de la Ley local impugnada se establece como potestad del Municipio la aprobación del proyecto de ventas respectivo, disposición que reconoce la posibilidad que puede ser aprobado aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos. Dichos dispositivos establecen lo siguiente:

“Artículo 258. El fraccionamiento y la urbanización del suelo se sujetarán a las siguientes etapas:

I. Factibilidad de fraccionar y urbanizar el suelo; Constituye La Factibilidad de Uso de Suelo;

II. Fijación de lineamientos generales de diseño urbano;

III. Proyecto urbanístico o su modificación; Constituye la Licencia de Uso de Suelo;

IV. Plano de rasantes;

V. Proyecto ejecutivo urbanístico o su modificación; Constituye la Licencia de Construcción;

VI. Autorización de Proyecto de ventas y garantía suficiente;

VII. Prórrogas para terminación de obras;

VIII. Constancia de terminación de obras y liberación de garantías; y

IX. Municipalización.”

“Artículo 271. Aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, la autoridad municipal podrá autorizar el proyecto de ventas, para la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, siempre y cuando se cuente con el Proyecto Ejecutivo Urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, y haya cumplido con:

I. La transmisión de las áreas destinadas a vías, servicios y demás funciones públicas, según lo establece esta Ley y la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León; y

II. El otorgamiento de la garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20%. La duración de esta garantía, será conforme al programa de obras por ejecutar.

Se consideran fiscales los créditos a favor del Municipio derivados del incumplimiento de obligaciones referentes a la realización de obras o infraestructuras de urbanización e instalaciones de servicios públicos, en toda clase de fraccionamientos o conjuntos.”

“Artículo 272. Una vez expedida la autorización del proyecto de ventas, para celebrar operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad, el fraccionador deberá inscribir los planos autorizados ante el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León. Con este acto se tendrán por transmitidas o cedidas las áreas correspondientes al Municipio, quedando pendiente la prestación de los servicios públicos que corresponden al Municipio, conforme el artículo 214 de esta Ley.”

“Artículo 282. Para solicitar la municipalización de un fraccionamiento, el interesado deberá presentar a la autoridad municipal competente la siguiente documentación:

I. Solicitud de municipalización del fraccionamiento;

II. Copia de la constancia de terminación de obras y liberación de garantías;

III. Documento que acredite el pago de las contribuciones correspondientes; y

IV. Recibos actualizados del pago de los servicios públicos correspondientes.”

“Artículo 283. La municipalización de un fraccionamiento tendrá por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le correspondan en concordancia con el artículo 213 de la presente Ley y se formalizará mediante un acta de entrega recepción que será firmada por el interesado y el Municipio en un término no mayor de 10-diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente.”

De lo transcrito se desprende que, en términos de la Ley local impugnada, el proceso de fraccionamiento y urbanización se constituye por diversas etapas, dentro de las cuales se encuentra, por un lado, la autorización del proyecto de ventas y garantía suficiente; y por otro, la municipalización.

La municipalización constituye la última fase del proceso de fraccionamiento y urbanización, y tiene por objeto que el Municipio se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que le corresponden y se formaliza mediante un acta de entrega recepción firmada por el interesado y el ente municipal en un término no mayor de diez días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente.

Ahora bien, de conformidad con los preceptos en cita, **la etapa de aprobación del proyecto de ventas y garantía, queda a cargo de la autoridad municipal competente**, la cual cuenta con la potestad de autorizar dicho proyecto, aun cuando no se hayan concluido las obras de urbanización e instalación de servicios públicos en un fraccionamiento, **sin que en forma alguna se advierta que el legislador local lo someta a realizar dicha aprobación, cuando el desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, ni se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

En efecto, el proyecto de ventas una vez autorizado, permite al desarrollador la celebración de operaciones tendientes a la transmisión de la propiedad o posesión de lotes o superficies previstas para su venta, **siempre y cuando se cuente con el Proyecto Ejecutivo Urbanístico autorizado e inscrito en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León**. Asimismo, de conformidad con la fracción II del artículo 271 de la Ley local citada, ello se encuentra sujeto al **otorgamiento de una garantía hipotecaria o fianza suficiente a favor del Municipio la cual deberá redactarse en la forma y términos que sea solicitado por dicha autoridad, sobre el cumplimiento de las obligaciones faltantes por realizarse más un 20%, y cuya duración, será conforme al programa de obras por ejecutar.**

Aunado a ello, contrario a lo que aduce el Municipio actor, **el Congreso local no restringe ni obliga en forma alguna la potestad del Municipio para determinar el momento en que el desarrollador, atendiendo a los avances de las obras de infraestructura urbana, deberá trasladar al ente municipal los servicios relativos al alumbrado público y recolección de basura**, puesto que, en todo caso, **para llevar a cabo su inscripción en el Instituto Registral y Catastral del Estado de Nuevo León, el proyecto de ventas respectivo deberá ser aprobado por el Municipio**, cumpliendo los requisitos legales previstos para tal efecto, dentro de los cuales se establece la garantía hipotecaria o fianza citada; momento a partir del cual contarán seis meses para el traslado de los servicios públicos referidos, lo cual, se reitera, queda a potestad del orden de gobierno municipal.

Por tanto, **las disposiciones impugnadas no obligan en forma alguna al Municipio actor a asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento**, cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos

En esos términos, **no se advierte que el legislador local restrinja o limite en forma alguna la competencia que tiene el Municipio actor para la prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo, ni se le restringe en forma alguna su facultad que determine el momento en que deberá asumir el costo financiero de los mismos**. Por tanto, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), y 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, 287, fracciones IV y V, de la Ley local impugnada.

TRIGÉSIMO PRIMERO. La Ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana (artículo 426, fracción I, de la Ley local impugnada). En su décimo cuarto concepto de invalidez, el Municipio actor alega que el Congreso de Nuevo León al expedir la Ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre 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 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 (ONU-HÁBITAT)

Sostiene que en comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la Ley local impugnada **elimina las disposiciones en las que se establecía que**, en los procesos de actualización o modificación de los planes y programas de desarrollo urbano, **la participación ciudadana** constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio de derecho de petición previsto en el artículo 8 de la Constitución Federal, o bien a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.

Así, explica que el artículo 426, fracción I,⁹⁶ de la Ley local impugnada, establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son aquéllas que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría; en cambio, la Ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no solo como mecanismo de contraloría social.

Con ello pretende el Municipio actor evidenciar que **se 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 derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local**.

⁹⁶ **“Artículo 426.** Las autoridades deberán promover la participación social al menos en 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; y

VII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los Centros de Población.”

Ahora bien, en atención a lo alegado por el Municipio actor, basta mencionar que el artículo 56 de la Ley local impugnada, prevé que el procedimiento de consulta pública a seguir por las autoridades competentes, en relación a la aprobación, expedición, modificación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano, el cual, incluso queda a instancia del orden de gobierno municipal el lleva a cabo su inicio, como ya fue analizado en este fallo, sin que se advierta en forma alguna afectación o restricción a la competencia del ente municipal.

No obstante, se debe precisar que los argumentos que formula el Municipio, en torno a la reducción de la participación ciudadana, 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 62/2009⁹⁷ y 104/2009⁹⁸**, en sesión de dos de mayo de dos mil trece, así como en la diversa **controversia constitucional 19/2017⁹⁹**, resuelta el cuatro de febrero de dos mil veintiuno.

Por tanto, debe reconocerse la **validez** del artículo 426, fracción I, de la Ley local impugnada.

TRIGÉSIMO SEGUNDO. 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.
- 60, fracción VII, en su porción normativa ***“que, en todo caso, deberán ser producto de resolución judicial”***.
- 71, fracción III, en su porción normativa ***“y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”***.

⁹⁷ 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).

⁹⁸ 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).

⁹⁹ 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.

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.

Asimismo, atendiendo a ello, en términos de lo determinado en la parte final del **considerando décimo noveno**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III, en su porción normativa que dice: “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”, 86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Por otra parte, acorde con lo determinado en el **considerando vigésimo segundo** de este fallo, lo procedente es declarar la **invalidez** de los **artículos 20, párrafo segundo, y Décimo Transitorio**, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Además, derivado de lo determinado en el **considerando vigésimo tercero** de esta ejecutoria, debe declararse la **invalidez** de la porción normativa **“decretadas por la Federación o el Estado conforme la Legislación aplicable;”**, contenida en el **inciso a)** de la **fracción III del artículo 136** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, de manera que dicho precepto, en la parte conducente, deberá leerse como sigue:

“Artículo 136. A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como sigue:

I. Áreas urbanas o urbanizadas;

II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y

III. Áreas no urbanizables en los siguientes términos:

a) Por causa de preservación ecológica;

b) Por mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de los centros de población;

c) Por altos riesgos no mitigables previstas en los atlas de riesgo nacional, estatal y municipal; y

d) Por pendientes mayores al 45%.”

Acorde con lo establecido en el **considerando vigésimo cuarto**, procede declarar la **invalidez** de los **artículos 367, párrafo segundo, en su porción normativa “, mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura”, 370, en su porción normativa “y judiciales”, 376, párrafo primero, en su porción normativa “judiciales”, y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, a fin de que éstos preceptos lean como sigue:

“Artículo 367. Para los efectos de esta Ley se considerarán medidas cautelares de seguridad la ejecución de ordenamientos que con fundamento en preceptos legales dicten las autoridades municipales a fin de evitar daños que puedan causar excavaciones, instalaciones, construcciones y obras en edificaciones tanto públicas como privadas.

La medida prevista en la fracción I del artículo 368 tendrá la duración de 5-cinco días hábiles.

(...).”

“Artículo 370. Para la aplicación de medidas de seguridad y sanciones que establece esta Ley, las autoridades municipales harán uso de los medios legales necesarios, incluyendo el auxilio de la fuerza pública y el arresto”

“Artículo 376. Serán sanciones:

I. La suspensión de los trabajos; y

II. La clausura, parcial o total de obra;”

“Artículo 382. Se sancionará con la suspensión o clausura definitiva total o parcial de excavaciones, instalaciones, construcciones, obras de urbanización y construcción relativa a fraccionamientos y venta de lotes, obras para edificaciones o para soportar anuncios o servicios en los siguientes casos:

I. Cuando sin contar con permiso o autorización, el o los propietarios, ordenen, contraten o permitan la realización de alguna excavación, instalación, construcción, demolición, movimiento de tierra, desmonte o tala de árboles en un predio de su propiedad;

II. Cuando sin contar con permiso o autorización se realice una excavación, construcción, instalación, o se depositen materiales o escombros que afecten la vía pública, terreno del dominio público o afecto a destino común;

III. Cuando el alineamiento establezca, al predio, restricciones o afectaciones y éstas no se respeten;

IV. Cuando el o los propietarios de un predio realicen una construcción sin contar con las constancias o licencias necesarias;

V. Cuando el o los propietarios den a un predio o construcción un uso o destino diferente al autorizado o incumplan con la densidad, los coeficientes de ocupación y utilización del suelo aplicable;

VI. Cuando el o los propietarios de un predio o construcción no respeten las disposiciones de la Ley, su reglamentación o los planes de desarrollo urbano;

VII. Cuando se ejecuten obras, instalaciones o edificaciones en lugares prohibidos por la Ley, su reglamentación o los planes y programas de desarrollo urbano;

VIII. Cuando se utilicen, sin las autorizaciones correspondientes, explosivos para excavaciones o demoliciones;

IX. Cuando se realicen obras de construcción, urbanización y similares relativas a un fraccionamiento, sin contar con la factibilidad, licencia, permiso, o autorización correspondiente;

X. Cuando se obstaculice o impida en alguna forma el cumplimiento de las ordenes de inspección expedidas por la autoridad competente;

XI. Cuando se realice o promueva la venta de lotes, predios y edificaciones de un fraccionamiento, sin contar con la licencia, permiso o autorización correspondiente;

XII. Cuando se promueva o permita la ocupación de un predio o edificación sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes o violando el uso de suelo que le corresponde; y

XIII. Cuando el propietario, poseedor o responsable de obras que se lleven a cabo en inmuebles ubicados en zonas de riesgo establecidas en el Atlas de riesgos, realice obras o instalaciones o actos sin permiso o autorizaciones, o teniéndolo no cumpla con el mismo.”

De conformidad con la parte final del **considerando vigésimo quinto**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 319** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En términos del análisis efectuado en el **considerando vigésimo sexto**, debe declararse la **invalidez** de los **artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313** de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

De acuerdo con la parte final del **considerando vigésimo noveno, apartado A**, debe declararse la **invalidez** del **artículo 210, párrafo noveno**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Finalmente, conforme a lo determinado en el **considerando vigésimo noveno, apartado C**, de este fallo, debe declararse la **invalidez** de las porciones normativas **“y lagunas”**, contenidas en los **párrafos cuarto y sexto del artículo 210**, así como la diversa **“, lagunas”**, contenida en la **fracción I** del párrafo segundo del **artículo 250**, ambos de la multicitada Ley local; de manera que tales preceptos, deberán leerse como sigue:

“Artículo 210. (...)”

Las áreas de cesión para destinos serán clasificadas conforme al artículo 143 de esta Ley, como áreas verdes formadas por plazas, jardines.

(...)

Estas áreas de cesión, podrán diseñarse como plazas, jardines, con la única restricción que, por lo menos el 30% deberán ser jardines. (...)

“Artículo 250. El espacio público producto de cesión municipal conforme al artículo 210 de ésta Ley, será para la formación de áreas verdes, áreas recreativas y de convivencia.

Estas áreas deberán destinarse para la construcción o habilitación de:

I. Parques, plazas y jardines (...).”

En términos de lo previsto en los dos últimos párrafos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal¹⁰⁰, así como en el artículo 42 de la Ley Reglamentaria¹⁰¹, 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 impugnadas 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**,¹⁰² en la inteligencia de que, por lo que se refiere a las declaraciones de invalidez decretadas respecto de las normas previstas en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso de la Unión, y aquellas referidas a las normas previstas en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta determinación al Congreso de esa entidad federativa.

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.

¹⁰⁰ **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.

¹⁰¹ **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.

¹⁰² 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.

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, fracciones VI y IX, 71, fracción III —con la salvedad precisada en el punto resolutivo quinto—, 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.

CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, LIV, XCV, XCVI y XCVII, 9, fracción IX, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 11, 42, párrafos primero y quinto, 50, párrafo último, 52, 53, fracción IX, 56, párrafo penúltimo, 57, párrafo primero, 79 —con la salvedad precisada en el punto resolutivo sexto—, 86 —con la salvedad precisada en el punto resolutivo sexto—, 88, 111 —con la salvedad precisada en el punto resolutivo sexto—, 136, fracción III, inciso c), 208, fracciones V y XIV, 210, fracción X, y párrafos octavo y décimo, 214, fracción VI, incisos a) y b), 230, fracción III, 234, 258, fracciones de la V a la IX, 259, 287, fracciones IV y V, 305, párrafo segundo, 309, 328, 368, fracción I, 375 y 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

QUINTO. 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 resolutivos al Congreso de la Unión.

SEXTO. Se declara la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 20, párrafo segundo, 79, fracción III, en su porción normativa 'y evitar la imposición de cajones de estacionamiento', 86, fracción II, inciso b), 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa 'decretadas por la Federación o el Estado conforme la Legislación aplicable', 210, párrafos cuarto, sexto, en sendas porciones normativas 'y lagunas', y noveno, 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa 'lagunas', 291, fracción I, 304, fracción I, 313, 319, 367, párrafo segundo, en su porción normativa 'mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura', 370, en su porción normativa 'y judiciales', 376, párrafo primero, en su porción normativa 'judiciales', y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, así como transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León.

SÉPTIMO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 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 resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez 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 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 su apartado A.1, denominado "Causales invocadas por el Ejecutivo Federal", consistente en declarar infundadas las causas de improcedencia atinentes a que el municipio actor no tiene interés legítimo y que su demanda fue extemporánea) y al catálogo de temas que serán analizados en el fondo del asunto.

Se aprobó por unanimidad de diez 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 y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado A.2, denominado "Causales invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión", consistente en declarar infunda la causa de improcedencia alusiva a que el decreto por el que se expidió la ley general cuestionada no constituye una resolución definitiva. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado B.1, denominado “Causales invocadas por el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”, consistente en determinar que es innecesario analizar la causa de improcedencia en relación con que la emisión de la ley general no puede considerarse como un hecho superveniente y que existe litispendencia con la diversa controversia constitucional 14/2018.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado B.2, consistente en no sobreseer respecto de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Franco González Salas anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se sumó la señora Ministra Esquivel Mossa para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez 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 y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en sus apartados A.3 y B.2, denominados “Causal de improcedencia advertida de oficio”, consistentes en sobreseer 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”.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causales de improcedencia, en su apartado A.3, consistente en sobreseer, de oficio, respecto 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. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó a favor del proyecto original, que no contemplaba este sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo 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 del 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 unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo noveno, denominado "Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la Ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, párrafo segundo, fracciones I, III y IV, 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 11, 79, salvo su fracción III, en su porción normativa "y evitar la imposición de cajones de estacionamiento", 86, salvo su fracción II, inciso b), 88 y 111, salvo su fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

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 en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo primero, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo local", consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracción LIV, y 328 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de los artículos 3, fracción LIV, y 328, párrafo segundo, fracción I. La señora Ministra Piña Hernández 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 en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo primero, denominado "Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado para expedir normas técnicas estatales en materia de impacto, imagen y estética urbanas, así como la protección del patrimonio cultural inmueble, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo local", consistente en reconocer la validez de los artículos 10, fracciones XX, XXI y XXVI, y 50, párrafo último, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández 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, respecto de los considerandos vigésimo, en su apartado A, denominado "La facultad del Ejecutivo local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder", vigésimo octavo, denominado "La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones", y vigésimo noveno, en su apartado D, denominado "La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación a su destinatario", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, 42, párrafos primero y quinto, 56, párrafo penúltimo, 210, fracción X, 230, fracción III, y 234 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional del artículo 56, fracciones IV, párrafos segundo y tercero, y V, inciso c), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando vigésimo, en su apartado B, denominado "La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno local", consistente en reconocer la

validez del artículo 52 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó por la invalidez del artículo 52, en sus porciones normativas “proyectos de”, “terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal o por el Ayuntamiento” y “su aprobación, publicación en el Periódico Oficial del Estado y”, por la invalidez adicional del artículo 56, fracción VII, párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, en sus porciones normativas “Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron” y “conjuntamente con el dictamen de congruencia”, y por la validez adicional de los artículos 10, fracción IV, y 11, fracción I, y anunció votos concurrente y particular. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, por la invalidez adicional del artículo 56, párrafo penúltimo, y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando vigésimo, en su apartado C, denominado “La previsión de que el Gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal”, consistente en reconocer la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández por la invalidez adicional del artículo 3, fracción XXIX, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo, en su apartado D, denominado “La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el periódico oficial local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo local”, consistente en reconocer la validez del artículo 57, párrafo primero, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó por la invalidez de su porción normativa “treinta días hábiles”. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena 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 por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo séptimo, denominado “El Congreso del Estado desarrollo deficientemente la regulación de la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional”, consistente en reconocer la validez del artículo 136, fracción III, inciso c), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández 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 por razones adicionales, respecto del considerando trigésimo, denominado “Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria”, consistente en reconocer la validez de los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, inciso b), 258, fracciones de la V a la IX, y 287, fracciones IV y V, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo noveno, en su apartado A, denominado “Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada”, consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo octavo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho 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, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando vigésimo noveno, en su apartado B, denominado “La previsión relativa al ‘área libre complementaria’, viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público”, consistente en reconocer la validez del artículo 210, párrafo décimo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando trigésimo, denominado “Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y construcción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria”, consistente en reconocer la validez del artículo 214, fracción VI, inciso a), de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez del artículo 214, fracción VI, inciso a), párrafo primero.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo quinto, denominado “La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver”, consistente en reconocer la validez de los artículos 259, 305, párrafo segundo, y 309 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo cuarto, 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 local”, consistente en reconocer la validez del artículo 368, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas 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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo cuarto, 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 local”, consistente en reconocer la validez del artículo 375 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas 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, 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 trigésimo primero, denominado “La Ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana”, consistente en reconocer la validez del artículo 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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 trigésimo segundo, 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 resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo noveno, denominado “Impugnaciones dirigidas a combatir la falta de competencia del Congreso de Nuevo León para emitir la Ley local impugnada, ampliar su objeto e imponer un único modelo de desarrollo urbano, en violación a la forma

del Estado Federal, la descentralización política y la autonomía municipal”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 1, párrafo segundo, fracción II, 79, fracción III, en su porción normativa “y evitar la imposición de cajones de estacionamiento”, 86, fracción II, inciso b), y 111, fracción II, inciso b), numerales 1, 2 y 3, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández 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, respecto del considerando vigésimo segundo, denominado “La facultad del Congreso local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 20, párrafo segundo, y transitorio décimo de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá 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, respecto del considerando vigésimo tercero, denominado “La previsión de que exista un decreto del gobierno federal o local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal”, consistente en declarar la invalidez del artículo 136, fracción III, inciso a), en su porción normativa “decretadas por la Federación o el Estado conforme la Legislación aplicable”, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por razones distintas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando vigésimo noveno, en su apartado C, denominado “La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, en sendas porciones normativas “y lagunas”, y 250, párrafo segundo, fracción I, en su porción normativa “lagunas”, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

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 por la invalidez de todo el precepto, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo noveno, en su apartado A, denominado “Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio, en la medida en que restringe llevar a cabo una cesión adicional con motivo de la acción de crecimiento urbano previamente autorizada”, consistente en declarar la invalidez del artículo 210, párrafo noveno, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando vigésimo sexto, denominado “La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

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 vigésimo sexto, denominado "La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica", consistente en declarar la invalidez del artículo 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros 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. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando vigésimo quinto, denominado "La reducción de plazos para que el Municipio resuelvan las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver", consistente en declarar la invalidez del artículo 319 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo cuarto, 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 local", consistente en declarar la invalidez del artículo 367, párrafo segundo, en su porción normativa "mismo término que tendrá la autoridad municipal para presentar ante la autoridad judicial la solicitud para ratificar la medida mediante una suspensión o clausura", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat votaron por la invalidez de la totalidad del referido párrafo segundo. 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, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo cuarto, 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 local", consistente en declarar la invalidez del artículo 370, en su porción normativa "y judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo cuarto, 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 local", consistente en declarar la invalidez del artículo 376, párrafo primero, en su porción normativa "judiciales", de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat votaron por la invalidez total del referido párrafo. El señor Ministro Franco González Salas 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, 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 vigésimo cuarto, 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 local”, consistente en declarar la invalidez del artículo 382, párrafos segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 312, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Franco González Salas 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, 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 trigésimo segundo, 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 resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

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 resolutivos:

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 Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintiséis de enero de dos mil veintiuno.

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 doscientas dieciocho fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 16/2017, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del once 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 doce de mayo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2017, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE ONCE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIUNO.

La presente controversia constitucional fue promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León en la que demandó la invalidez 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, así como la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, legislación esta última considerada por el Municipio actor en su ampliación de la demanda como el primer acto de aplicación de la Ley General antes mencionada.

En las sesiones de veintiséis y veintiocho de enero de dos mil veintiuno una mayoría de seis Ministras y Ministros integrantes del Tribunal Pleno¹ estimó que la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León es un acto de aplicación de la Ley General de la materia.

Sin embargo, al emitir mi voto en el apartado de causas de improcedencia en la sesión de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, fui enfático en precisar que mi postura es en contra de que se considere a la ley local de asentamientos humanos como un acto de aplicación de la ley general de la materia.

Lo anterior con base en las razones que expondré a continuación.

Primeramente, es importante destacar que el municipio demandante sostiene que la ley local es un acto de aplicación en su perjuicio de la ley general de la materia, debido a que ello obedeció en términos del párrafo primero de su artículo tercero transitorio².

Considero incorrecto que la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Nuevo León se le dé el trato de un acto de aplicación de la Ley General de la materia, pues no obstante que el artículo tercero transitorio de esta última ley establece el plazo de un año para que las autoridades de los tres órdenes de gobierno emitan o adecuen todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de este instrumento, lo cierto es que no debe perderse de vista que la concurrencia en materia de asentamientos humanos deriva de un mandato constitucional.

En efecto, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del seis de febrero de mil novecientos setenta y seis, se reformó el párrafo tercero del artículo 27, y se adicionó fracción la XXIX-C del artículo 73 y las fracciones IV y V del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichos preceptos constitucionales establecían lo siguiente:

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.

(REFORMADO, D.O.F. 6 DE FEBRERO DE 1976)

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

¹ Al estudiar el apartado de causas de improcedencia advertidas de oficio, las señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, consideraron que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León constituye un acto de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

² 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.

desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

[...]

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 1944)

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(ADICIONADA, D.O.F. 6 DE FEBRERO DE 1976)

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

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

[...]

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

(ADICIONADA, D.O.F. 6 DE FEBRERO DE 1976)

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

[...]

La anterior reforma introdujo en nuestro sistema jurídico la concurrencia en materia de asentamientos humanos con la finalidad de cumplir con los objetivos establecidos en el artículo 27 constitucional relacionados con la distribución equitativa de la riqueza pública y cuidado de su conservación, el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia, no es difícil advertir que en el texto constitucional obliga al Estado mexicano a establecer 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.

Para lograr la consecución de tales fines constitucionales, la reforma que se ha venido comentando otorgó al Congreso de la Unión la facultad de emitir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.

Por otra parte, resulta importante destacar el contenido del artículo segundo transitorio de la reforma constitucional referida, en el cual fue establecido lo siguiente.

SEGUNDO.- El Congreso Federal y las Legislaturas Locales, deberán expedir en el plazo de un año, las leyes reglamentarias previstas en las anteriores reformas y adiciones.

De lo anterior se advierte que la reforma constitucional de mil novecientos setenta y cuatro estableció el mandato para que el Congreso Federal y las legislaturas locales expidieran sus ordenamientos en materia de asentamientos humanos, con la particularidad de que la facultad de establecer la ley marco que regulara la concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno, corresponde al Congreso de la Unión.

En ese sentido, estimo que en el caso concreto no es dable considerar a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Nuevo León como un acto de aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, pues dicho mandato deriva de la propia Constitución General, es decir, es la propia fuerza normativa de la Constitución la que faculta a las legislaturas locales la obligación de expedir y ajustar sus legislaciones conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos.

Así pues, estimo que la legislación local de asentamientos humanos no debe considerarse como un acto de aplicación de la ley general de la materia, pues cada legislación fue emitida por órdenes de gobierno distintos cuyo origen nace de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ya se ha visto.

Por tanto, si el artículo tercero transitorio de la ley general de la materia establece que las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de la propia ley general, ello obedece al mandato establecido en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General, que precisamente tuvo su origen en la reforma constitucional de mil novecientos setenta y seis.

Conforme a lo antes expuesto, respetuosamente estimo que desde la sesión de veintiséis de enero de dos mil veintiuno debió sobreseerse respecto de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, impugnada en ampliación por el Municipio actor, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 27, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior si tomamos en cuenta que, desde mi punto de vista, no estamos en presencia de actos estrechamente vinculados que posibiliten la procedencia de la impugnación de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León vía ampliación de la demanda, toda vez que tanto la Ley General de la materia como la referida ley local son ordenamientos autónomos emitidos por diferentes órganos legislativos en cumplimiento a un mandato previsto en la propia Constitución.

En cuanto al estudio de fondo, la parte demandante sostuvo 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,³ de la Ley General de la materia establece que al llevarse a cabo la zonificación secundaria⁴ 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.

Por lo que corresponde al artículo 71, fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos⁵, 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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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; (...)."

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 Urbano⁶.

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 mencionas 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-C⁷, en relación con el artículo 27, párrafo tercero⁸, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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.

⁶ 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.

⁷ 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;

[...]

⁸ 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.

[...]

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 III⁹, 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.

⁹ 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;

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 a los precedentes emitidos en las diversas controversias constitucional 19/2017 y 11/2018 (esta última resuelta conforme al precedente de la controversia constitucional 17/2018 resuelta en sesión de nueve de febrero de dos mil veintiuno), las cuales fueron resueltas en sesiones de cuatro y once de febrero de dos mil veintiuno, respectivamente.

Por ello, las razones sustentadas en el voto aquí emitido son esencialmente coincidentes con los que formulé en los precedentes de las controversias constitucionales 19/2017 y 17/2018.

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 ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia del once de febrero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 16/2017, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de mayo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2017.

En sesión celebrada el once 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 San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

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 artículos transitorios Primero, Segundo, Tercero, Quinto, Sexto y Séptimo de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal declaró 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”, por considerarlos violatorios de las competencias del Municipio, previstas en el artículo 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, Presidente Valls Hernández y Aguilar Morales.

² “**ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTES 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;

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, vulneran 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, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, al considerar que no vulneran las facultades del Municipio actor que se encuentran reconocidas en el artículo 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

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.

(...)"

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;

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 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.

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, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 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, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 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 diverso 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.

“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.”

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, y 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 aquellas, 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 diez fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y particular formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia del once de febrero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 16/2017, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de mayo 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 aquellas, 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*.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 16/2017, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN.

En sesión pública celebrada el once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente controversia constitucional, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, en la que se ratificaron las votaciones alcanzadas en las controversias constitucionales 19/2017 y 11/2018, donde también se demandaba 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; 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, así como del artículo 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

I. Voto concurrente en relación con las causas de improcedencia invocadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (considerando quinto de la sentencia, apartado A2).

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 85 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 28 de noviembre de 2016, 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 85 de la sentencia).

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.

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, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.**

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 impugnable [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”* (página 85 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 (considerando décimo sexto de la sentencia).

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.

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”**.

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.

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.

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.

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, así como en relación al artículo 426, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (considerandos décimo octavo y trigésimo primero de la sentencia).

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.

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**.

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.

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.

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 **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

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. [...]

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; [...]

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 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

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; [...]

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, difundándolo ampliamente;

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

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

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

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, difundándolo ampliamente;

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 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.

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.

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.

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. Por esencialmente las mismas razones, voté con la propuesta de reconocer la validez del artículo 426, fracción I, de la Ley local impugnada.

Presidente, Ministro **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 doce fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del once de febrero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 16/2017, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de mayo de dos mil veintidós.- Rúbrica.

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 PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/2017, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN.

En sesión pública celebrada el once de febrero de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente controversia constitucional, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, en la que se ratificaron las votaciones alcanzadas en las controversias constitucionales 19/2017 y 11/2018, donde también se demandaba la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de dicha entidad federativa.

Presento este voto particular pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno y con las consideraciones que las sustentan, en relación con algunos puntos respetuosamente difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros y Ministras.

I. Artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando vigésimo, apartado b, de la sentencia).

a) Fallo mayoritario.

En este apartado de la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 52 y omitió pronunciarse por lo que se refiere al artículo 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León¹. De la lectura de la sentencia se desprende que el reconocimiento de validez se sustenta en las consideraciones siguientes:

En primer lugar, se expone que, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, corresponde a las entidades federativas analizar la congruencia de los distintos programas municipales de desarrollo urbano con la planeación de los distintos niveles de gobierno mediante *dictámenes de congruencia*. De manera paralela, concierne a los municipios validar ante la autoridad competente local la congruencia de sus planes y programas municipales de desarrollo urbano.

En segundo lugar, se señala que conforme al artículo 52 impugnado la autoridad estatal competente deberá, **a petición expresa del ayuntamiento, presidente o dependencia municipales**, analizar la apropiada congruencia de los programas municipales de desarrollo urbano con respecto a los distintos niveles de planeación, como requisito previo a su aprobación, publicación e inscripción.

De ahí, concluye que lo previsto en la norma impugnada es acorde con los mandatos de coordinación previstos en la Ley General de la materia. Lo anterior, en virtud de que, mientras no concluya definitivamente la etapa de verificación de congruencia que deberá realizar la autoridad local, el ente municipal se ve impedido para ejercer sus atribuciones constitucionales.

b) Razones de disenso.

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 52 y considero que se debió estudiar y declarar la invalidez del artículo 56, penúltimo párrafo, ambos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

¹ **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León:**

Artículo 52. El Estado a través de la Secretaría, de oficio, en los casos de los planes o programas, o a petición expresa del Ayuntamiento, Presidente Municipal o de la Dependencia Municipal, tratándose de los programas referidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 50 de ésta Ley, analizará y verificará que los proyectos de planes o programas de desarrollo urbano, terminada la consulta pública y analizado, en su caso, la procedencia o no de los planteamientos y las propuestas, antes de ser aprobados definitivamente por la autoridad estatal **o por el Ayuntamiento, como requisito previo a su aprobación**, publicación en el Periódico Oficial del Estado y su inscripción en la Dirección del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, guarden apropiada congruencia, coordinación y ajuste entre los distintos niveles de planeación estatal, y en su caso, federal.

Artículo 56. (penúltimo párrafo)

Concluida la etapa de congruencia, y realizadas las modificaciones que en su caso resultaron, la autoridad estatal **o municipal** competente en materia de desarrollo urbano, aprobará el plan o programa de desarrollo urbano o las modificaciones a los planes o programas vigentes, **tratándose de los planes o programa de desarrollo urbano competencia de los Municipios se presentarán estos documentos conjuntamente con el dictamen de congruencia ante el Ayuntamiento para su aprobación**. Para la validez y obligatoriedad de los planes o programas de desarrollo urbano se deberá realizar su publicación en forma íntegra en el Periódico Oficial del Estado, en los casos de los planes o programas de nivel municipal se publicarán en la gaceta municipal, cuando el Municipio cuente con ese medio de difusión, y se procederá a realizar las solicitudes y gestiones necesarias para que se inscriban en la Dirección (sic) Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Instituto Registral y Catastral del Estado, en los términos que señala esta Ley.

El artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano² establece que el ayuntamiento deberá consultar a la autoridad local competente sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de su programa de desarrollo urbano con la planeación estatal y federal, ***una vez aprobado y como requisito previo a su inscripción en el registro público de la propiedad.***

Sin embargo, los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León disponen que la Secretaría estatal analizará la congruencia de los planes y programas de desarrollo urbano “antes de ser aprobados” definitivamente por la autoridad estatal.

De esta manera, es claro que se alteran los criterios establecidos por la Ley General de la materia para garantizar que exista debida congruencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios. Lo anterior, pues en la norma emitida por el Congreso de la Unión, la verificación de congruencia es un requisito *posterior* a la aprobación del municipio, necesaria para la inscripción del instrumento en el registro público que no incide en las facultades previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General³. Sin embargo, en las normas de que se trata esta etapa es *previa* a la aprobación por parte del ayuntamiento, lo que afecta su esfera de competencias.

Por estos motivos, considero que los artículos 52 y 56, penúltimo párrafo, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León son inconstitucionales, por lo que debió declararse su invalidez.

II. Artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando vigésimo, apartado c, de la sentencia).

a) Fallo mayoritario.

En este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León⁴, por las razones que se sintetizan a continuación.

En primer lugar, la sentencia expone que la Ley General en la materia otorga facultades a los Estados para que establezcan normas conforme a las cuales se promueva y garantice la participación ciudadana en los procedimientos de planeación, seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo urbano, así como para verificar la congruencia de los planes municipales. Además, la ley en cuestión vincula a los municipios a instaurar los mecanismos de consulta pública y verificar con la autoridad estatal la congruencia de los instrumentos de que se trata.

Posteriormente, la sentencia señala que la Ley local en la materia regula el mecanismo de consulta pública que forma parte del procedimiento previsto para la emisión de los programas de desarrollo urbano. Por ello, es acorde con las previsiones de la Ley general de la materia que el Gobierno de la entidad verifique que el proceso de consulta pública sea acorde con los distintos niveles de planeación. En esas condiciones, se reconoce la validez de la norma impugnada que lo faculta para analizar este tema.

b) Razones de disenso.

Respetuosamente, disiento del reconocimiento de validez del artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, por las siguientes razones:

² **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano:**

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.

³ **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: [...]

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;

⁴ **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León:**

Artículo 53. El análisis de la congruencia, entre los planes o programas de desarrollo urbano se realizará respecto a los siguientes temas: [...]

IX. El cumplimiento del procedimiento para la consulta de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población o programas parciales, conforme lo indica el artículo 56 de esta Ley.

En términos de los artículos 10, fracciones VII y VIII, y 44 de la Ley General de la materia⁵, las entidades federativas deben verificar que los distintos programas municipales de desarrollo urbano guarden congruencia y estén ajustados tanto a la planeación estatal como federal. Por su parte, el artículo impugnado dispone que el análisis de congruencia verificará el cumplimiento del **procedimiento para la consulta** de los planes de desarrollo urbanos, de centros de población o programas parciales.

Luego entonces, el artículo impugnado excede el parámetro establecido por la Ley General de la materia, pues ésta faculta a los gobiernos locales para verificar la congruencia con la planeación estatal y federal, mientras que la Ley local autoriza a la Secretaría respectiva a comprobar el procedimiento de consulta, lo que implica revisar la legalidad de las actuaciones del propio municipio. Ello, en detrimento de la facultad del actor para formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano, contenida en el artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución General.

Por estas razones, considero que el artículo 53, fracción IX, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León es inconstitucional.

III. Artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León (considerando vigésimo sexto de la sentencia).

a) Fallo mayoritario.

En este considerando, la sentencia analizó los conceptos de invalidez señalados por el municipio, consistentes en que los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León⁶ generan incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso puede ejercer la prerrogativa contenida en la licencia, dictamen de factibilidad o autorización.

Además, se argumentó que los preceptos impugnados resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia Ley local impugnada, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

La sentencia declara **fundados** dichos conceptos de invalidez, pues menciona que las normas vulneran el principio de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, ya que impactan en la posibilidad de que el ente municipal ejerza con certidumbre sus facultades en materia de zonificación, planeación y, primordialmente, control y vigilancia del uso del suelo, reconocidas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano:**

Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:

[...]

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**;

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.

⁶ **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León:**

Artículo 291. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo tendrán las siguientes vigencias:

I. En fraccionamientos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan;

[...]

Artículo 304. Las autorizaciones a que se refiere este capítulo, tendrán las siguientes vigencias:

I. En conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa, la factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico, y el plano de rasantes, no generarán derechos adquiridos y estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo Urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan;

[...]

Artículo 313. Las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, no tendrán vencimiento. En caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos, que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización, deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones.

En efecto, se menciona que los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León refieren que las autorizaciones relacionadas con la factibilidad de urbanización y/o factibilidad de uso de suelo, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico, el proyecto urbanístico y/o proyecto arquitectónico y el plano de rasantes ***“estarán vigentes hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales aplicables, no las contravengan”***, mientras que el diverso 313 establece que las autorizaciones referidas ***“no tendrán vencimiento”***; lo que impide al Municipio tener certeza sobre cuándo dejan de tener vigencia tales instrumentos y se traduce en la imposibilidad del ente municipal para realizar una planeación, zonificación, así como un control y vigilancia adecuada del uso del suelo, pues tales atribuciones dependen, en forma relevante, de la vigencia de los distintos permisos de las autorizaciones y licencias.

b) Razones de disenso.

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario expuesto en la sentencia, consistente en invalidar los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León. Lo anterior, pues considero que dichos artículos no vulneran las potestades normativas ni administrativas del municipio, no generan incertidumbre o inseguridad jurídica y tampoco resultan contradictorios con lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia Ley impugnada, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

De una simple lectura a los artículos impugnados, puede desprenderse que: **1.** Sujetan la vigencia de determinadas autorizaciones en materia de fraccionamientos (artículo 291, fracción I) y conjuntos urbanos (artículo 304, fracción I) que se desarrollen en una etapa, a que lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo y demás disposiciones aplicables no las contravengan; y **2.** Establecen que no tendrán vencimiento determinadas autorizaciones en materia de construcción y edificación.

Ahora bien, en su concepto de invalidez vigésimo tercero, el Municipio actor argumentó en esencia que: **1.** El hecho de que el Congreso local no estableciera una vigencia definida para este tipo de autorizaciones vulnera sus potestades normativas y administrativas en materia de planeación, administración y control del desarrollo urbano, pues genera un ámbito de incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al lapso de tiempo en el que el titular de la autorización puede ejercer las prerrogativas que le corresponden; y **2.** Si bien para algunas autorizaciones se establecen condiciones de vigencia vinculadas con las modificaciones que pudieran sufrir planes y programas de desarrollo urbano, considera que ello es contradictorio con lo que establece el último párrafo del artículo 93 de la propia Ley local impugnada.

En primer término, debe destacarse que el artículo 10, fracciones I y XXV, de la Ley General de la materia autoriza a las entidades federativas para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial y, específicamente, para establecer en las leyes los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos relacionados con las diferentes acciones urbanísticas. De tal manera, y aunque el Municipio actor no haya alegado que el Estado no tuviera competencia para legislar esta cuestión, sino que debió establecer una vigencia temporal específica como de hecho existía en la anterior Ley de Asentamientos Humanos de Nuevo León, estimo conveniente resaltar que el Estado sí se encuentra facultado para legislar estas cuestiones.

Ahora bien, por lo que respecta a los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la Ley impugnada, advierto que efectivamente el Congreso local dispuso una regla especial en cuanto a que tratándose de *fraccionamientos o conjuntos urbanos que se desarrollen en una etapa*, la vigencia de determinadas autorizaciones se extenderá *“hasta en tanto lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo, y demás disposiciones legales no las contravengan”*. En específico, se refiere a las autorizaciones consistentes en: **1.** La factibilidad de urbanización, factibilidad de urbanizar y/o factibilidad de uso de suelo; **2.** La fijación de lineamientos generales de diseño urbano y/o diseño arquitectónico; **3.** El proyecto urbanístico y/o el proyecto arquitectónico; y **4.** El plano de rasantes.

Al respecto, las autorizaciones a que hacen referencia los artículos impugnados son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto urbanístico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones emitidas durante etapas previas y en las que se busca determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar. Ello con base en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, atlas de riesgos y demás disposiciones aplicables.

De esta manera, desde mi perspectiva resulta clara la lógica de la vigencia *indefinida* de este tipo de autorizaciones, sujeta a la modificación de los planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo o demás disposiciones aplicables; pues dichas autorizaciones preliminares no perderán su vigencia hasta en tanto surja un motivo justificado que detone la modificación de la planeación de desarrollo urbano —en términos de lo que dispone el artículo 93 de la propia Ley impugnada—, supuesto en el que el particular deberá reiniciar los procedimientos de autorización correspondientes si es que así lo considera.

Lo anterior permite dotar de seguridad a los particulares de que las autorizaciones en cuestión no perderán su vigencia en tanto continúen siendo acordes a lo establecido en nuevos planes o programas de desarrollo urbano, atlas de riesgo u otras disposiciones aplicables; al tiempo que permite a la autoridad volver a analizar estas autorizaciones si llegase a existir una modificación en las normas técnicas respectivas que impacten en alguno de los supuestos previstos por la norma. Por tanto, contrario a lo argumentado por la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, considero que los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la Ley impugnada no suponen incertidumbre o inseguridad jurídica.

Por otra parte, en lo relativo al argumento del Municipio actor en el sentido de que dichas disposiciones son contrarias a lo establecido en el último párrafo del artículo 93 de la propia Ley local impugnada, advierto que el mencionado precepto de la norma local controvertida regula los supuestos en la que las autoridades competentes podrán modificar los planes o programas de desarrollo urbano y su último párrafo señala que *"[l]a modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualesquier otro derecho adquirido que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación"*.

Desde mi perspectiva, la contradicción alegada por el Municipio actor es inexistente dado que el último párrafo del artículo 93 establece una regla general en cuanto a que las modificaciones a planes y programas de desarrollo urbano no afectarán permisos, licencias autorizaciones o derechos adquiridos; sin embargo, en los artículos 291, fracción I, y 304, fracción I, de la Ley impugnada encontramos una *excepción* a esta regla general que se justifica por las razones de interés público expuestas en párrafos anteriores. De esta manera, se entiende que permisos o autorizaciones cuya vigencia no dependa de su adecuación con nuevos planes o programas de desarrollo urbano, no se verán afectados por la modificación de éstos.

Finalmente, por lo que hace al artículo 313 de la Ley impugnada, advierto que el Congreso local dispuso que en materia de factibilidades y licencias de uso de suelo para la *construcción y edificación* las factibilidades de uso de suelo, los lineamientos generales de diseño arquitectónico y el proyecto arquitectónico o licencia de uso de suelo, **no tendrán vencimiento**. Al respecto, al igual que sucedía en los supuestos anteriores, las autorizaciones que carecen de vencimiento son todas aquellas que se emiten de manera *previa al proyecto ejecutivo arquitectónico o licencia de construcción*; de tal manera que se trata de autorizaciones emitidas durante etapas previas y cuyo objeto es determinar con precisión la factibilidad y los alcances del proyecto que se pretende realizar.

La excepción a esta regla se encuentra en el segundo párrafo del propio artículo 313, el cual establece que *en caso de que una nueva legislación o reforma modifique las normas técnicas autorizadas en materia de vialidad, los proyectos arquitectónicos —que no formen parte del proyecto ejecutivo arquitectónico iniciado para trámite de autorización— deberán ser adecuados a las nuevas disposiciones*. De esta manera, estimo que el artículo 313 de la Ley impugnada tampoco supone incertidumbre o inseguridad jurídica dado que el legislador fue inequívoco en cuanto a que en estos casos no habrá vencimientos.

Por las razones expuestas, considero que debió declararse infundado el concepto de invalidez del Municipio y, por ende, reconocerse la validez de los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

Presidente, Ministro **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 ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del once de febrero de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 16/2017, promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de mayo de dos mil veintidós.- Rúbrica.