

## 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 Acción de Inconstitucionalidad 41/2024, así como los Votos Concurrentes de las señoras Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2024

PROMOVENTE: PODER EJECUTIVO FEDERAL

**PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF**

COTEJÓ

**SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS**

**SECRETARIO AUXILIAR: ULISES VILLA VÁZQUEZ**

**COLABORÓ: TEKUA KUTSU FRANCO GODÍNEZ**

**Hechos:** El Presidente de la República impugna diversos artículos de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, que establecen cobros por servicios de búsqueda de información y copias certificadas no relacionadas con el derecho de acceso a la información pública; por servicios de alumbrado público, así como multas por bailes, fiestas, espectáculos o festividades; derivadas de faltas que atentan contra las buenas costumbres, la moral y la libertad sexual; por participar en juegos y deportes en la vía pública y por pernoctar en la vía pública.

#### ÍNDICE TEMÁTICO

	APARTADO	CRITERIO Y DECISIÓN	PÁGS.
I.	<b>COMPETENCIA.</b>	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	22
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS.</b>	Se transcriben los preceptos impugnados.	22
III.	<b>OPORTUNIDAD.</b>	El escrito inicial es <b>oportuno</b> .	32
IV.	<b>LEGITIMACIÓN.</b>	El escrito inicial fue presentado por <b>parte legitimada</b> .	32
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.</b>	Se analizan dos causas de improcedencia planteadas por el Poder Legislativo del Estado de Sonora. La relacionada con la inexistencia del artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Bacoachi, Estado de Sonora es <b>fundada</b> . La relativa a que no se hacen valer violaciones a la Constitución Federal es <b>infundada</b> .	34
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO.</b>	Se divide la materia del estudio de fondo en distintos temas.	36
VI.1.	<b>Análisis de los artículos que establecen multas por la organización y celebración de bailes, fiestas, espectáculos o festividades.</b>	Los preceptos impugnados que establecen cobros por la organización y celebración de bailes, fiestas, espectáculos o festividades, vulneran el derecho a la libertad de reunión.	37
VI.2.	<b>Análisis de los artículos que establecen multas derivadas de faltas que atentan contra las buenas costumbres, la moral y la libertad sexual.</b>	Los preceptos impugnados que prevén multas derivadas de faltas que atentan contra las buenas costumbres, la moral y la libertad sexual, son violatorias del principio de seguridad jurídica.	48
VI.3.	<b>Análisis de los artículos que establecen multas por participar en juegos y deportes en vía pública.</b>	Los preceptos que establecen multas por participar en juegos y deportes en la vía pública transgreden el principio de seguridad jurídica.	65
VI.4.	<b>Análisis de los artículos que establecen cobros por la búsqueda de información y emisión de certificaciones.</b>	Los preceptos impugnados que prevén cobros por búsqueda de información y la emisión de certificaciones, los cuales, por una parte, son violatorios del principio de proporcionalidad y, por otra, del de gratuidad por acceso a información pública.	72
VI.5.	<b>Análisis de los artículos que establecen cobros por la prestación del servicio de alumbrado público.</b>	Los preceptos que establecen el cobro por la prestación del servicio de alumbrado público transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad.	94
VI.6.	<b>Análisis de los artículos que establecen multas por pernoctar en la vía pública.</b>	Los preceptos que establecen multas por pernoctar en la vía pública son discriminatorios.	107

VII.	EFECTOS.	<p>Se invalidan diversas disposiciones impugnadas. Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Sonora.</p> <p>Se exhorta al Congreso del Estado de Sonora a abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad en lo futuro.</p> <p>Se ordena notificar la sentencia al Estado y a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.</p>	115
VIII.	DECISIÓN.	<p><b>PRIMERO.</b> Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se sobresee en la presente acción respecto del artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Bacoachi, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2024, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se declara la invalidez de los artículos 72, inciso a), y 77, inciso a), de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Agua Prieta, 32, numeral 6, inciso B, subinciso a), 46, incisos c), fracciones XVI, XXIII, en su porción normativa 'bestias alcohólicas', XXXVIII, XLV, en su porción normativa 'o comprar', y XLVI, d), fracciones I y II, e), fracción IV, en su porción normativa 'que vayan contra la moral o las buenas costumbres, que sean obscenos o', y f), fracción I, y 47, inciso c), fracciones II, VIII, XI y XII, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, 87, fracción VI, y 88, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez, 25, fracción XIII, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Caborca, 67, fracción XV, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, 73, fracción IV, inciso o), de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Etchojoa, 56, fracciones I, VI, VII y IX, 57, fracción I, 58, fracción II, 59, fracción I, y 60, fracción I, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Fronteras, 75, fracción III, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, 57, fracción XV, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Magdalena, 63 y 79, fracción XII, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, 77, 104, fracción XV, y 179, fracción II, en su porción normativa 'sean contrarios a la moral y a las buenas costumbres', de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, 27, fracción I, incisos a), c) y d), de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Sahuaripa y 63, numeral 6, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2024, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés.</p> <p><b>CUARTO.</b> La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Sonora, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.</p> <p><b>QUINTO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	117

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
41/2024****PROMOVENTE: PODER EJECUTIVO  
FEDERAL**

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

**PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF**

COTEJÓ

**SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS****SECRETARIO AUXILIAR: ULISES VILLA VÁZQUEZ****COLABORÓ: TEKUA KUTSU FRANCO GODÍNEZ**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diecinueve de septiembre de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 41/2024, promovida por la Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora; en la que plantea la invalidez de diversas disposiciones normativas contenidas en las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.**

1. **Demanda y normas impugnadas.** Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintiséis de enero de dos mil veinticuatro, la Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Federal promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los preceptos legales siguientes:
  - a) **Multas por bailes, fiestas, espectáculos o festividades:**
    1. Artículo 47, inciso c), fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
    2. Artículo 77, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Agua Prieta, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  - b) **Multas derivadas de faltas que atentan contra las buenas costumbres, la moral y la libertad sexual:**
    1. Artículos 56, fracciones I y IX (sic), 57, fracción I (sic), 58, fracción II (sic), 59, fracción I (sic), 60, fracción I (sic), de la Ley de Ingresos del Municipio de Fronteras, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
    2. Artículo 39, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Bacoachi, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
    3. Artículo 46, inciso c), fracciones XVI, XXIII, XXXVIII, XLV, XLVI, inciso d), fracciones I y II, inciso e), fracción IV, inciso f), fracción I, 47, inciso c), fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
    4. Artículo 88, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Benito Juárez, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
    5. Artículo 179, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  - c) **Multas por participar en juegos y deportes en la vía pública:**
    1. Artículo 47, inciso c), fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
    2. Artículo 87, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Benito Juárez, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
    3. Artículo 72, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Agua Prieta, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  - d) **Cobros por búsqueda de información y copias certificadas:**
    1. Artículo 32, numeral 6, letra B, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.

2. Artículo 57, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  3. Artículo 73, fracción IV, inciso o), de la Ley de Ingresos del Municipio de Etchojoa, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  4. Artículo 67, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Empalme, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  5. Artículo 75, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  6. Artículo 25, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Caborca, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  7. Artículo 63, numeral 6, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  8. Artículo 104, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  9. Artículo 79, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Navojoa, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  10. Artículo 27, fracción I, incisos a), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Sahuaripa, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
- e) **Cobro por la prestación del servicio de alumbrado:**
1. Artículo 77 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  2. Artículo 63 de la Ley de Ingresos del Municipio de Navojoa, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
- f) **Multa por "pernoctar en estado de ebriedad o bajo el influjo de tóxicos en interiores de Vehículos o en la vía pública", "dormir habitualmente en lugares públicos o lotes baldíos" y "pernoctar en la vía pública, parques, plazas, áreas verdes y demás sitios públicos":**
1. Artículo 56, fracciones VI y VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Fronteras, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  2. Artículo 47, inciso c), fracción VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, para el Ejercicio Fiscal 2024.
2. **Artículos constitucionales que se estiman violados.** La Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Federal consideró que se violaban los artículos 1o., 4o., 9o., 14, 16, 31, fracción IV, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. **Conceptos de invalidez del Poder Ejecutivo Federal.** En su escrito inicial de demanda la Consejera jurídica del Ejecutivo Federal planteó seis conceptos de invalidez, en los cuales argumentó esencialmente lo siguiente:

**Primero.** Los artículos que prevén cobros por bailes, fiestas, espectáculos o festividades de las leyes de ingresos de ambos municipios del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2024, vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad, además del derecho a la libertad de reunión, previstos en los artículos 9o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 11 y 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

Lo anterior, porque no establecen con claridad la forma en que se actualizará el supuesto de infracción, pues el legislador no definió con claridad qué debe entenderse por los conceptos "bailes", "fiestas", "espectáculos" o "festividades", ni el momento en el que se determinará actualizada la conducta infractora, lo cual genera incertidumbre y falta de certeza jurídica.

Asimismo, pretenden establecer como una conducta sancionable (si no hay permiso expedido previamente) la celebración de "bailes", "fiestas", "espectáculos" o "festividades", lo que implica la imposición de una restricción injustificada al ejercicio del derecho fundamental a la libertad de reunión.

Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 34/2019 y 68/2023, y por las mismas razones antes expuestas, este Alto Tribunal determinó declarar la invalidez de diversas porciones normativas. Por lo tanto, resulta indudable la inconstitucionalidad de los preceptos analizados, pues limitan de forma injustificada el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de los municipios de Arizpe y Agua Prieta, al establecer una conducta prohibitiva que no resulta necesaria.

**Segundo.** Los artículos que prevén la imposición de diversas multas establecidas en las leyes de ingresos de diversos municipios del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2024, vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad, en su vertiente de taxatividad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las disposiciones prevén infracciones ambiguas, abiertas e imprecisas, que de manera discrecional y subjetiva aplicarán las autoridades administrativas, además de que no permiten a los gobernados conocer con certeza y anticipación a los hechos, las posibles conductas tipificadas como infracciones.

El legislador local faltó a su obligación de establecer las conductas infractoras en la ley de forma precisa y clara, lo que permite un margen amplio para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, ya que les corresponderá determinar qué conductas pueden ser sancionadas y el destinatario de la norma no conoce las hipótesis que constituyen dichas infracciones a la ley, con lo cual se genera falta de certeza jurídica.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, así como la diversa 94/2020, este Alto Tribunal señaló que son inconstitucionales las normas cuya redacción evidencia un amplio margen de apreciación por parte del aplicador, ya que no establecen parámetros objetivos para determinar qué tipo de escándalo, ademanes groseros, señas, palabras o actitudes de carácter obsceno o falta contra la integridad moral encuadrarían en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción, lo que genera incertidumbre entre los gobernados.

Los artículos impugnados constituyen una restricción indirecta, carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad municipal pueda calificar discrecionalmente y de manera subjetiva cuando un sujeto se haga acreedor a la imposición de una sanción administrativa de carácter pecuniario y, por tal razón, resultan imprecisas las normas impugnadas ya que permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier acto de expresión de ideas sea susceptible de una sanción administrativa.

En el caso de las porciones normativas relativas a "causar escándalo en lugares públicos o privados", "causar escándalos o molestias", "causar daños o escándalos en el interior de panteones", "provocar disturbios que alteren la paz y la tranquilidad", la calificación de "escándalo" no responde a criterios objetivos, ya que no determina la acción y permite que se sancione de manera discrecional a las personas que realicen un acto que resulta impreciso y que pudiera no considerarse lo suficientemente grave como para ser reprochable. En esa medida, el grado de afectación puede variar entre cada persona, bien sea por la determinación de su carácter, su entorno o los diferentes ámbitos en el que se desarrolla como el social, familiar e incluso educativo, que definirán cuando algún tipo de expresión o acción pudiera resultar "escandalosa", mientras que para otros no.

Asimismo, en el caso de "inducir a incapaces a ejecutar actos contra las buenas costumbres", "ejecutar actos indecorosos o notificados por cualquier medio", "faltar al respeto", "proferir palabras o ejecutar actos irrespetuosos", "fabricar, exhibir, publicar o comerciar impresiones de papel, fotografías, laminas (sic), material magnetofónico o filmado, que vayan en contra de la moral y buenas costumbres, que sean obscenos", "proferir palabras obscenas o ejecutar cualquier acto inmoral", "acciones que causen molestias", "expresarse con palabras soeces o hacer señas, o gestos obscenos, insultantes o indecorosos", "instalar anuncios que contengan ideas o imágenes con textos o figuras que sean contrarios a la moral y a las buenas costumbres", contiene diversos conceptos indefinidos, ya que no tienen los elementos que integran la infracción de forma clara y precisa, pues dependen de la perspectiva social y la apreciación subjetiva del operador de la norma, por lo que su determinación no puede ser valorativa, ni atender a criterios objetivos, para poder ser susceptible de construir restricciones constitucionalmente legítimas.

En lo referente a la tipicidad de la infracción por "manchar, mojar o causar alguna molestia semejante intencionalmente a una o más personas", "manchar, mojar o causar alguna molestia", "provocar disturbios que alteren la paz y tranquilidad", "permitir a los padres de familia o a las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela sobre los menores de edad, que estos incurran en acciones que causen molestias", violan el artículo 14 constitucional ya que constituyen infracciones ambiguas, abiertas e imprecisas, que de manera discrecional y subjetiva aplicarán las autoridades administrativas, además de que no permiten a los gobernados conocer con certeza, y anticipación a los hechos, las posibles conductas tipificadas como infracciones.

Por otro lado, respecto a la porción normativa que prohíbe "utilizar en la vía pública una bicicleta infantil", no define que debe entenderse por "vía pública", por lo que representa un amplio margen de apreciación para el operador de la norma, el cual puede realizar el cobro de dicha multa en caso de que la utilización de una bicicleta "infantil" se dé en cualquier espacio de dominio común por donde transitan los peatones o circulan los vehículos, como puede ser un parque o incluso la banqueta.

Ahora bien, en lo referente a la aplicación de una multa por "permitir, obligar, invitar a proporcionar de cualquier manera a los menores, bebidas alcohólicas", toda vez que no puede interpretarse por el operador de la norma, ya que se trata de una redacción que carece de elementos claros y precisos, lo que deja en total estado de indefensión al gobernado.

En el caso de la porción normativa "usar disfraces en cualquier tiempo que propicien la alteración del orden público o atenten contra la seguridad de las personas" no responde a criterios objetivos, ya que se permite que se sancione de manera discrecional a las personas que usen disfraces, sin importar que dicho disfraz pueda ser su instrumento de trabajo o bien como parte de alguna tradición.

En lo concerniente a la porción normativa "exigir el débito conyugal cuando exista razón que justifique la negativa" da lugar a una interpretación, a contrario sensu, de que en caso de no existir razón que justifique dicha negativa, sí puede ser exigible el débito, lo que genera que no exista certeza jurídica para el gobernado que sea víctima de dicha conducta al no tener alguna justificación.

Finalmente, en la porción normativa "vender o comprar bebidas alcohólicas de personas que no cuenten con permiso para realizar tal enajenación" contiene elementos que pueden dar lugar a la aplicación de una multa de forma arbitraria, toda vez que al comprar bebidas alcohólicas se desconoce si la persona que realiza dicha venta cuenta con permiso para enajenar bebidas alcohólicas, por lo que se deja en estado de indefensión al gobernado que no tiene conocimiento de si se porta dicho permiso.

**Tercero.** Los artículos que establecen multas por participar en juegos y deportes en la vía pública, en las leyes de ingresos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2024, vulneran el derecho de acceso al deporte y los principios del libre desarrollo de la personalidad, seguridad jurídica y legalidad, en su vertiente de taxatividad, previstos en los artículos 1o., párrafo quinto, 4o., párrafo trece, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el presente caso, los artículos impugnados vulneran el derecho al libre desarrollo de la personalidad, toda vez que el Congreso estatal no puede interferir en la libertad de los individuos para el desarrollo de la cultura física y deporte al establecer una multa por provocar molestias a las familias por la práctica de juegos o deportes.

El legislador incumplió con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar la libertad del desarrollo a la cultura física, lo que genera una desventaja injustificada a la persona para satisfacer sus derechos, sobre todo si el estado no garantiza un lugar destinado para ello, razón por la cual privó del derecho al libre esparcimiento y desarrollo del deporte.

Las porciones normativas impugnadas infringen la posibilidad de las personas, incluidos los menores de edad, a desarrollar libremente su personalidad, ya que la elección de las actividades recreativas es una decisión que pertenece exclusivamente a los gobernados, es decir, forma parte de la autonomía personal, por lo que el legislador local está obligado a protegerlo y no a disminuir ni restringir ese derecho.

De igual forma, vulneran el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, ya que impone una sanción injustificada e innecesaria para la sociedad; además, resulta ambigua, abierta y poco clara la manera en la que el operador de la norma puede establecer las referidas sanciones, en virtud de que no prevé el parámetro para determinar qué tipo de juego amerita una multa, ni establece qué tipo de acciones pueden llegar a provocar molestias a las personas.

Las normas que se impugnan, al indicar que se aplicará una multa contra "la causa de molestia, por tomar parte en juegos", implica necesariamente una evaluación subjetiva, cuya brecha de apreciación de la norma es desproporcionada, pues en ese tenor cualquier juego o reunión sería susceptible de atentar notoriamente contra la tranquilidad de las personas. Lo que puede resultar una afectación evidente de molestia de una persona no implica que lo sea para todos, pues ello depende del margen de tolerancia de cada individuo.

Las normas tienen un espectro de aplicación muy amplio que puede redundar incluso en la afectación de derechos como el libre desarrollo de la personalidad, libertad de tránsito en vía pública, libre concurrencia y la libre manifestación de ideas, motivo por el cual, nos encontramos ante una descripción normativa que puede ser utilizada para reprimir un acto social. Lo que deja al criterio de las autoridades administrativas definir discrecionalmente los alcances de los supuestos actos de molestia.

**Cuarto.** Los artículos correspondientes al cobro de búsqueda de información y copias certificadas vulneran los principios de gratuidad en materia de acceso a la información y proporcionalidad tributaria, previstos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El ejercicio del derecho de acceso a la información, conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. constitucional, es gratuito y únicamente se requerirá el pago que corresponda a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, sin que permita el cobro por la búsqueda o la disponibilidad momentánea de la información.

Por tanto, resulta injustificado aplicar cobros por realizar los procesos internos establecidos para la obtención de la información; ya que, en todo caso, solo puede imponerse una carga al solicitante de la información con motivo de los soportes en los que la información deba ser entregada, tales como medios magnéticos, copias o mensajería.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022; 37/2022 y su acumulada 40/2022; así como la 107/2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el principio de gratuidad se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como de acceso o rectificación de datos personales, sin que se incluyan los eventuales costos que derivan de la modalidad en los que se entregue la información.

Los artículos impugnados establecen un pago de derechos por concepto de búsqueda de información que se lleva a cabo en los archivos municipales, lo que contraviene el principio de gratuidad, al prever una tarifa para localizar la información solicitada sin importar la modalidad de entrega de la misma. Además, restringe de forma injustificada el ejercicio del derecho de acceso a la información, ya que no puede imponer mayores requisitos de los previstos en la Constitución Federal y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El pago de una tarifa por la búsqueda de información pública tiene implicaciones negativas que trascienden al ejercicio del derecho de acceso a la información en sus dos dimensiones, lo que representa un elemento discriminatorio para el ejercicio del derecho de acceso al negar la búsqueda de información a quien no cuenta con recursos para cubrir las tarifas establecidas por la simple localización de la información.

Los preceptos también violan el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no existe una relación razonable entre la tarifa establecida y el costo del servicio que proporcionan efectivamente los municipios del Estado de Sonora.

Las disposiciones impugnadas establecen un pago que va de los 0.02 UMA equivalente a \$2.17 (dos pesos 17/100 M.N.), hasta los 10.35 UMA equivalente a \$1,123.69 (mil ciento veintitrés pesos 69/100 M.N.), con motivo de copias simples, certificaciones y búsqueda relacionada con la información que poseen los municipios en sus archivos, es decir, se trata de un cobro excesivo, dado que la cuota determinada no encuentra justificación, pues de ninguna forma puede considerarse que ese sea el costo de los materiales utilizados para la búsqueda de la información solicitada o la reproducción fotostática o certificada.

La exclusión del cobro por el ejercicio del derecho de acceso a la información no permite un cobro *per se* por la simple solicitud de información, lo que significa que el ente requerido pueda cobrar únicamente sobre los insumos o los gastos materiales y de envío de la información que puedan llegar a suscitarse. Situación que no ocurre en los casos impugnados, puesto que las tarifas que establecen las normas son excesivas, lo cual, de ninguna manera corresponde al costo de los materiales empleados para su reproducción.

Las disposiciones impugnadas condicionan de forma injustificada el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y lo desincentiva, al establecer una tarifa por búsqueda sin estar relacionada con la modalidad de reproducción o, en su caso, entrega de la información solicitada.

Derivado de lo anterior, solo puede cobrarse al solicitante de la información de los archivos municipales los costos de los materiales utilizados en la reproducción de la información, el envío y la certificación de documentos. Para ello, debe analizarse que las cuotas se hayan fijado de acuerdo con una base objetiva y razonable de los mismos, de lo contrario, la tarifa resulta violatoria del principio de proporcionalidad en materia tributaria.

Los municipios no pueden construir barreras desproporcionadas al derecho de acceso a la información; pues si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, ésta debe ser entregada sin costo alguno, pues no se tiene la posibilidad de lucrar con la tarifa que se pretende establecer.

De manera específica, el artículo 32, numeral 6, apartado B, inciso a), de Arizpe, establece el cobro de copia certificada de documentos por hoja; y el artículo 27, fracción I, incisos a), c) y d), de Sahuaripa, establece el cobro por expedición de certificados, expedición de certificados de no adeudo de créditos fiscales, así como la expedición de certificados de residencia, respectivamente, con lo cual vulnera el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución, en relación con el diverso 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ya que el legislador local no justificó los elementos que sirvieron de base para determinar la tarifa por la expedición de copias certificadas, por lo que no es posible determinar si las cuotas corresponden al costo real de los materiales.

El artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aplicable por analogía, establece que los costos para obtener información no podrán ser superiores al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información y que ésta deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas, lo cual no acontece en la especie, ya que los municipios de Arizpe y Sahuaripa pretenden cobrar por copia certificada de documentos por hoja y la expedición de certificados, respectivamente en franca violación al principio de gratuidad, en relación con el de proporcionalidad.

**Quinto.** Los artículos que establecen el cobro por la prestación del servicio de alumbrado público vulneran los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria, así como de proporcionalidad en las contribuciones.

Lo anterior, porque no es permisible la afectación a la esfera jurídica de las personas a través de actos de autoridad que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos. Además, en términos del artículo 31, fracción IV, constitucional, todas las contribuciones deben cumplir con los principios tributarios de proporcionalidad y equidad; sin embargo, estos se aplican de manera distinta al atender el tipo de tributo del que se trate.

Las contribuciones a las que hace referencia el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal pueden ser de distinta naturaleza, lo que atiende a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales que, por un lado, determinan su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

El principio de proporcionalidad tributaria entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, al observar los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, solo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades más elementales.

El principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos, puesto que tienen una naturaleza distinta, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable. En materia de "derechos" implica que la determinación de las cuotas correspondientes debe tener en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

Este Alto Tribunal, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 101/2020, 21/2020, 27/2021 y su acumulada 30/2021, y la 107/2023, determinó que, para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicios, deben identificarse por el tipo de servicio público de que se trate y por el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, lo cual en la especie no acontece, ya que el legislador omitió establecer cuánto le cuesta al municipio proporcionar el servicio de alumbrado público para distribuir el costo de manera proporcional entre los usuarios del servicio.

Aun y cuando el Congreso local haya desglosado los conceptos que representan los costos del servicio de alumbrado público, estos no contienen las cantidades que gastaron en cada concepto, por lo que no es posible determinar una tarifa si no se cuenta con los costos que erogó el municipio para suministrar el referido servicio, de ahí que devenga su inconstitucionalidad, ya que establecieron tarifas fijas para el cobro de servicio, sin especificar cuanto se gastaron por la instalación y mantenimiento de las luminarias.

Las porciones impugnadas establecen un cobro por: tarifa social de \$10.00 (diez pesos 00/100 M.N.); tarifa general de \$20.18 (veinte pesos 18/100 M.N.); predios industriales de \$2,629.80 (dos mil seiscientos veintinueve pesos 80/100 M.N.) del Municipio de Nogales y de \$65.00 (sesenta y cinco pesos 00/100 M.N.) del Municipio de Navojoa, con motivo del pago de derechos por el

servicio de alumbrado público, lo que representa un cobro excesivo, dado que la cuota determinada no encuentra justificación, pues de ninguna forma se puede comprobar que ese sea el costo real que representa el servicio, ya que no se cuenta con las cantidades que erogó el municipio para arribar a la tarifa establecida por el legislador local.

**Sexto.** Los artículos 56, fracciones VI y VII, de Fronteras; y 47, inciso c), fracción VIII, de Arizpe, de las leyes de ingresos de ambos municipios del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2024, vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, tutelados por el artículo 1o., quinto párrafo de la Constitución Federal.

En atención a los derechos de igualdad y no discriminación, el creador de la norma tiene el deber de cuidar (en la medida de lo posible) el contenido de la terminología empleada en la formulación de leyes, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Sin embargo, al establecer que se cobrará una multa por "pernoctar en estado de ebriedad o bajo el influjo de tóxicos en interiores de Vehículos o en la vía pública", "dormir habitualmente en lugares públicos o lotes baldíos" y "pernoctar en la vía pública, parques, plazas, áreas verdes y demás sitios públicos", tiene por efecto discriminar de forma directa a las personas, que por diversas circunstancias se ven en la necesidad de dormir o pernoctar en esas condiciones.

Asimismo, el hecho de que un individuo duerma o pernocte en un espacio común no representa peligro o daño alguno a los espacios públicos, plazas, parques, etc. Por lo que, el cobro de multa por dichas conductas resulta discriminatorio al imponer una sanción desproporcional, lo que trae como consecuencia discriminar a las personas que por algún motivo se vean en esta circunstancia.

Ahora bien, la aplicación de dicha multa da lugar a un trato irrazonable e injusto, que a su vez produce un efecto de discriminación indirecta que afecta negativamente en forma desproporcional a las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de pernoctar o dormir en esas circunstancias.

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 27/2021 y su acumulada 30/2021 y 7/2022, determinó declarar la invalidez de las disposiciones que preveían el cobro de multas por pernoctar y dormir en lugares públicos, toda vez que generan un efecto de discriminación indirecta en perjuicio de las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de pernoctar en la vía pública.

Finalmente, solicitó vincular al Congreso del Estado de Sonora para que, en lo futuro, se abstenga de expedir normas en el mismo sentido y que incurran nuevamente en la misma inconstitucionalidad alegada.

4. **Radicación y turno de la acción de inconstitucionalidad.** Por acuerdo de treinta de enero de dos mil veinticuatro, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **41/2024** y la turnó a la **Ministra Loretta Ortiz Ahlf** como instructora del procedimiento.
5. **Admisión.** Mediante proveído de trece de marzo de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora, para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial estatal en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que antes del cierre de instrucción manifestara lo que a su representación correspondiera.
6. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Sonora.** Mediante oficio recibido el doce de abril de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sonora, en representación del órgano legislativo, rindió informe en el que expresó, en síntesis, lo siguiente:

**En cuanto a la procedencia de la acción.**

- a) Solicita se sobresea el presente asunto, conforme a lo previsto en los artículos 20 y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Refiere que se actualiza la causal de sobreseimiento contenida en la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia, ya que de las constancias de autos aparece claramente demostrado que no existe el artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Bacoachi, Sonora para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro.

- c) Plantea la improcedencia de la acción intentada en virtud de la inexistencia de violaciones a la Carta Magna, toda vez que la promulgación de las leyes de ingresos impugnadas, resulta ser facultad potestativa de este Poder Legislativo y el contenido de las mismas no trasgreden principio Constitucional alguno, en razón de que la imposición de derechos o multas es potestad intrínseca del Estado para sancionar actos de incumplimiento de deberes u obligaciones y que a su vez sirven para cubrir el gasto público, sin que ello trasgreda la seguridad jurídica, igualdad, principio de legalidad, taxatividad, proporcionalidad o equidad tributaria.

#### **En cuanto al fondo.**

##### **Primero.**

- a) Los preceptos legales que prevén la imposición de multas por el incumplimiento en la solicitud y otorgamiento del permiso o autorización para la celebración de bailes, fiestas o espectáculos, no implica que se esté coartando el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pues en la mayoría de los casos se actualiza el uso o aprovechamiento de bienes públicos.
- b) Por tanto, cualquier actividad que implique reuniones o concentración masiva de personas debe ser del conocimiento de la autoridad municipal con el fin de mantener el orden público y evitar los riesgos que pudieran resultar en materia de protección civil, toda vez que debe llevar a cabo las estrategias y logística necesarias para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la población, mediante la vigilancia de las corporaciones policiacas y de protección civil, fortaleciendo con ello la autosuficiencia presupuestaria del municipio para la libre disposición y aplicación de sus recursos, satisfaciendo con ello las necesidades de su población.

##### **Segundo.**

- a) Los preceptos que establecen multas por conceptos relacionados con faltas que atentan contra la moral y buenas costumbres, contra la libertad sexual, contra el orden público, contra aquellas conductas que afecten la paz y la tranquilidad pública, contra aquellas que atenten la integridad o dignidad de la persona o familia, no generan incertidumbre con relación a las definiciones que los conforman, ya que se puede atender a la definición que proporciona la real academia española, de las cuales se desprende que el común denominador es que persiguen el respeto y la armonía de los individuos que forman parte de una sociedad.
- b) Los artículos impugnados no pueden tildarse de inconstitucionales, pues no violan los principios de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de taxatividad, toda vez que los supuestos son claros cuando establecen las faltas respectivas, siendo que no existe en modo alguno imprecisión en la normativa, que genere confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar frente al precepto, ni se trastoca algún derecho de la ciudadanía.
- c) Aclara que el artículo 39 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Municipio de Bacoachi, para el ejercicio Fiscal 2024, no refiere el utilizar concepto alguno de multa por utilizar en la vía pública una bicicleta infantil.

##### **Tercero.**

- a) Las leyes de ingresos y presupuesto de ingresos de los municipios de Arizpe, Benito Juárez y Agua Prieta, en ningún momento prohíben deporte alguno y tampoco se limitan las capacidades o condiciones para realizarlos, pues los mismos están permitidos siempre y cuando no se trasgreda el orden público o los derechos de terceros, esto es, cuando no causen molestias a otros, ya que se tutela la seguridad de la colectividad y de los mismos deportistas.
- b) El derecho al libre desarrollo de la personalidad es un concepto muy amplio, mas no absoluto, toda vez que esta libertad es limitada, ya que como lo establece la Ley General de Cultura Física y Deporte, el desarrollo del derecho al acceso al deporte debe ser tutelado por el Estado y desarrollarse bajo la infraestructura adecuada, misma que debe ser impartida o supervisada por personal calificado que vele por un desarrollo pleno, protegiéndose la dignidad, integridad y seguridad de los ciudadanos que decidan practicar deporte.

- c) Por lo tanto, no se trasgrede el derecho referido, pues en el presente caso la intención del legislativo es la de determinar una sanción en el caso de que los límites al derecho al libre desarrollo de la personalidad sean sobrepasados y transgredan el orden público o los derechos de terceros, por lo tanto se trata de una norma de carácter preventivo, para evitar situaciones que sean susceptibles de volverse un riesgo para la sociedad, por lo que es evidente que el supuesto normativo está encaminado a tutelar el bien común y la seguridad de las personas.
- d) Por lo tanto, los artículos no violan la seguridad jurídica y la legalidad en su vertiente de taxatividad, pues el hecho de que ciertas locuciones no se encuentren definidas de ello no resulta su inconstitucionalidad, aunado a que la accionante no realiza un estudio concientizado, pues parte de la premisa de que la sanción se establecerá por el simple hecho de practicar algún juego o deporte, cuando no es así, ya que debe cumplirse la condicionante de poner en peligro o que se cause molestia, o si por su realización se interrumpe el tránsito, por lo que lo que se sanciona es la conducta inadecuada.

#### **Cuarto.**

- a) Los cobros por búsqueda de información y copias certificadas no contravienen el principio de gratuidad en materia de acceso a la información y proporcionalidad tributaria, en virtud de por lo que hace a los municipios de Magdalena, Etchojoa, Empalme, Caborca, San Luis Río Colorado, Nogales, Navojoa y Sahuaripa, prevén el cobro de derechos que no están vinculados o relacionados con solicitudes, procesos o procedimientos de acceso a la información pública, por lo tanto el análisis no debe versar en razón del principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública.
- b) El servicio de expedición de copias certificadas no se limita solo a la reproducción del documento original, sino que conlleva la búsqueda de datos, cotejo y certificación o expedición de constancia respectiva del funcionario público autorizado, por lo tanto, el costo por la prestación de los servicios implica no solo los insumos resultantes, sino también los recursos humanos y demás gastos directos e indirectos para lograr el objetivo en la entrega de la información y documentación requerida.
- c) No se trata de cobros excesivos y desproporcionados en la búsqueda y reproducción de información no relacionada con el derecho de acceso a la información, toda vez que se está incorporando el gasto total del servicio en el que se están considerando costos y valoraciones adicionales y/o diversos a los del simple costo de los materiales de reproducción, en razón de que dicha cuota debe estar directamente relacionada con el costo de su presentación. Por lo tanto, los municipios si pueden incorporar el gasto total del servicio prestado, así como el factor de aprovechamiento, lo que permite que recaben y/o generen mayores ingresos que les permita cumplir con su actividad como órgano de gobierno.
- d) En lo que respecta a los cobros por reproducción de copia certificada de solicitud de acceso a la información pública, en los que el accionante aduce contravienen el principio de gratuidad, en razón del establecimiento de cuotas injustificadas y excesivas por la reproducción de información pública, por parte del Ayuntamiento del municipio de Arizpe, Sonora; a su juicio es inoperante, toda vez que los cobros municipales por concepto de acceso a la información se ubican dentro de los proporcionalidad a los que sí se sujetan las contribuciones.

#### **Quinto.**

- a) El Congreso Estatal cuenta con las facultades para expedir las leyes y decretos en las materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación, conforme a lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., párrafo último, de nuestra Carta Magna, como ocurre con las leyes de ingresos municipales y, específicamente, para incluir las cuotas en materia de alumbrado público. Lo cual se robustece con lo establecido en el artículo 115 constitucional, según el cual las legislaturas estatales deben emitir la normativa en materia de las contribuciones estatales y municipales.
- b) De lo establecido en los artículos reclamados en correlación con lo dispuesto en el capítulo Tercero del Título Tercero De Los Derechos, de la Ley 35 de Hacienda Municipal, se advierte que la normativa que establece el derecho de alumbrado público con una cuota mensual aplicable, por concepto del servicio y mantenimiento en general de esa red pública, que tiene como base el costo total que representa al Municipio su prestación.

- c) El costo total resulta de sumar los costos de los consumos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas eléctricas y postes, los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio y la constitución de una reserva razonable para la reposición, mejoramiento y expansión del servicio, dividido entre el número de usuarios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, tomando como variable para la determinación de la cuota, la clasificación de usuarios por cada tarifa, como lo son: la tarifa social, la tarifa general y para predios industriales.
- d) En consecuencia, se advierten los supuestos, montos, tarifas y forma de pago, además de la aprobación de la celebración de convenios con la Comisión Federal de Electricidad y/o con la institución que estimen pertinente, para el efecto de que dichos importes se paguen por los contribuyentes en las fechas señaladas en los recibos expedidos por éstas, de manera que éste solo es un mecanismo del que se vale el municipio para el cobro del alumbrado público a los contribuyentes, mismo que se determina de acuerdo al convenio celebrado entre el municipio y dicha paraestatal.

**Sexto.**

- a) Las multas establecidas en las leyes de ingresos y presupuesto de ingresos de los municipios de Fronteras y Arizpe, Sonora, por concepto de pernoctar o dormir en la vía pública no vulneran el derecho de igualdad y no discriminación, toda vez que la finalidad de dichas normas es proteger bienes jurídicos como la integridad física, la seguridad, el orden social e incluso la vida de los integrantes de la comunidad, incluyendo en este último grupo social, a las personas que se ven en la necesidad de pernoctar en la vía pública.
  - b) Las personas que por cualquier razón duermen en la vía pública, ven en riesgo su integridad, puesto que se encuentran en lugares que están destinados al paso de personas e, incluso, de vehículos de todo tipo de propulsión, sin que sean conscientes de lo que sucede en su entorno inmediato, puesto que pueden ser víctimas de acciones de terceros que pueden ocasionarle daños a su integridad física o menoscabo a sus bienes materiales, con lo que se crea un foco rojo en materia de seguridad pública municipal en los lugares públicos con pernocta de personas.
  - c) Lo anterior, pone en apuros a la propia autoridad municipal, obligada a mantener la seguridad pública en el territorio de su competencia, puesto que sería prácticamente imposible para cualquier municipio destinar elementos de policía para velar el sueño de quienes duermen en espacios públicos.
  - d) Por otro lado, se tienen los riesgos para los habitantes del municipio con estas conductas, puesto que las personas que quieran utilizar esos espacios públicos para cualquier fin lícito o, simplemente, transitar por el mismo, ven limitado estos derechos por quienes deciden hacer uso de esos espacios para dormir en ellos como si fueran de su propiedad, sin permitir que nadie más haga uso de los mismos, mientras los utilizan para fines a los que no están destinados, lo que además puede ocasionar accidentes que dañen la integridad de quienes no pueden hacer uso correcto del espacio público.
  - e) La sanción a personas que pernocten o duerman en espacios públicos, no tiene una finalidad discriminatoria, sino que obedece a la necesidad de garantizar el bienestar común y la seguridad pública, tanto de las persona que duermen en el espacio público, como de aquellas que transitan a su alrededor o necesitan hacer uso del mismo lugar, por lo que las disposiciones jurídicas controvertidas constituyen una herramienta jurídica para que la autoridad municipal desincentive este tipo de prácticas que pueden traer consecuencias sociales nocivas, incluyendo para quien pretende dormir en la vía pública, así como para hacer un uso más eficaz y eficiente de los recursos disponibles para la prestación de servicios públicos en beneficio común.
7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.** Por oficio recibido el quince de abril de dos mil veinticuatro, mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo de Sonora, en representación del titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad, rindió el informe en el que expresó, en síntesis, lo siguiente:

**Refutación del primer concepto de invalidez.**

- a) Es infundado que el legislador sonorense debió haber definido la totalidad de los términos "baile", "fiesta", "espectáculo" o "festividad" empleados en la legislación impugnada, ya que no tiene la obligación de definir la totalidad de los términos empleados en una ley, máxime que fueron utilizados en un sentido convencional ordinario y dichos cobros no infringen en la libertad de asociación dado que no condicionan el desarrollo de una reunión y son sólo tasas administrativas para que el Estado otorgue facilidades a los solicitantes en su desarrollo, proporcionales a los recursos que el Estado invierte en garantizar las facilidades conducentes.
- b) Señaló que las palabras "baile", "fiesta", "espectáculo" o "festividad" han sido utilizadas en su connotación ordinaria de evento social en el Estado, es decir, una reunión de un número considerable de personas, que contiene diversos atractivos (como comida común, músicaailable, coreografías, etcétera) y que es reconocida por la comunidad como un evento social.
- c) Las normas prevén cobros administrativos por realizar cualquier evento social, sino únicamente los asociados con perturbaciones a la paz pública, es decir, aquellos que generan molestias en la vía pública, música a altas horas de la noche, conglomeraciones de vehículos o animales montados. Los cobros, por tanto, no se refieren al derecho de asociación, sino a conductas que generan un impacto colateral en otros ciudadanos que el Estado deberá minimizar con recursos propios.

**Refutación del segundo concepto de invalidez.**

- a) Es infundado el argumento en que la accionante señala que se vulnera el principio de taxatividad, porque las sanciones no reúnen una descripción precisa de la conducta considerada ilícita a partir de elementos objetivos. Ello, porque dicho principio no obliga a las legislaturas a definir la totalidad de los términos, aunado a que sería imposible regular la materia penal o administrativa sancionadora pues siempre existirán términos de definición imposible o compleja.
- b) Las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, así como la diversa 94/2020, no son aplicables. No obstante las normas de diversas entidades federativas comparten expresiones hasta cierto punto con similitudes por el tipo de terminología, la redacción de Sonora tiene diferencias gramaticales y lingüísticas sustanciales. Por tanto, a menos que la accionante sugiera que las normas son de redacción idéntica, los precedentes en materia de taxatividad de la Corte únicamente son aplicables en cuanto a determinar el parámetro de control, pero no conducen a considerar que existe un precedente que lleve a la invalidez de la normativa.

**Refutación del tercer concepto de invalidez.**

- a) El argumento de la accionante se dirige a determinar la existencia del derecho al deporte, sin embargo, las normas no sancionan la práctica del deporte, sino la obstrucción de la vía pública, la cual tiene una función ordinaria de circulación vehicular y la práctica reiterada de ciertas personas de jugar dentro de ella béisbol, soccer u otros juegos, usualmente tiene como consecuencias la obstaculización del flujo vehicular, daños a la propiedad de terceros por los objetos que en ello se utilizan.
- b) El derecho al deporte no tiene el alcance de permitir su práctica en todos los espacios, máxime cuando la política integral del Estado ha garantizado parques, centros deportivos y recreativos para ello, particularmente bajo la definición de "parques de bolsillo o lineales".
- c) La accionante parte de una petición de principio, a saber, suponer que las personas no tienen lugares dónde practicar deporte y se ven obligadas a utilizar la calle para jugar usualmente soccer o béisbol. Sin embargo, el derecho a practicar deporte, como ha sido defendido, no significa el derecho a elegir cualquier foro para hacerlo.
- d) Es razonable suponer que el deporte no puede ser practicado en propiedad privada, en oficinas públicas, en plazas comerciales, etcétera. De la misma forma, no puede ser practicado en la vía pública porque su práctica obstaculiza el tránsito, afecta el comercio por dilatar la llegada de transportes comerciales, molesta a los transeúntes, retrasa el servicio de transporte público y puede generar daños a la propiedad privada. Máxime cuando existen cientos de instalaciones alternativas construidas expresamente para ese propósito.

**Refutación del cuarto concepto de invalidez.**

- a) Precisó que no se opone frontalmente al argumento de la Consejería del Ejecutivo Federal, sino que únicamente solicita al Alto Tribunal analizar dichas normas conforme al estándar constitucional guardando un margen mínimo de deferencia a las ramas democráticamente electas.
- b) El Ejecutivo local se encuentra consciente de que en una larga línea jurisprudencial se ha determinado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede analizar si existe una correspondencia entre el costo del soporte en que se brinda la información y el monto efectivamente cobrado y que parte del análisis es determinar la proporcionalidad de los montos en cuanto al valor comercial. Ante ello, únicamente solicita a la Suprema Corte que, al efectuar el análisis constitucional de mérito, considere que el legislador goza de un margen de configuración en torno a la apreciación de los valores comerciales de los insumos en el territorio sonorense.
- c) Respecto a las normas relacionadas con copias certificadas emitidas por los municipios no vulneran el derecho de acceso a la información, pues, como este Alto Tribunal lo ha sostenido en diversos precedentes, la certificación y expediciones de documentos catastrales con características certificadoras no pueden evaluarse a la luz ese parámetro constitucional, ya que la actividad certificatoria del Estado es distinta a la de proporción de información cuya emisión está obligado hacia los particulares.
- d) Estima que los cobros son proporcionales y llama la atención de que varios de los municipios cuya normatividad se encuentra impugnada inclusive corresponden al área geográfica de la zona libre de la frontera norte, en la que los costos son más elevados, como lo demuestra el hecho de que los montos de la Comisión de Salarios Mínimos sean mayores en esa zona.

**Refutación del quinto concepto de invalidez.**

- a) El Ejecutivo estatal no se opone frontalmente al argumento en el sentido de que las normas que prevén el cobro por la prestación del servicio de alumbrado público no mantienen la proporcionalidad de las contribuciones al omitir el costo total del servicio, sino que únicamente solicita determinar que la sola ausencia dentro de la norma del costo para el Estado de proporcionar alumbrado público no es una causal de invalidez.
- b) Precisa que la Consejería estatal se encuentra consciente de que la Suprema Corte ha establecido en su jurisprudencia que los derechos establecidos a favor del municipio en materia de alumbrado público únicamente pueden tener como base el costo que le representa la prestación del servicio y el monto del derecho no puede considerar elementos externos como las distancias al servicio, tarifas domésticas o residenciales y variaciones de tarifas.
- c) El Poder Ejecutivo estatal no objeta que ese parámetro constitucional pueda ser empleado para evaluar las disposiciones impugnadas. Sin embargo, sí controvierte que la invalidez de las normas se derive de que los cobros no contengan el costo total del alumbrado público dentro del Estado, pues jamás se ha sostenido en precedentes que el propio articulado deba contener el costo del servicio para el Estado, sino únicamente que éste debe ser proporcional, reflejando la división de su coste real entre el número de usuarios.
- d) La accionante combate la proporcionalidad en su vertiente de tributos y no la proporcionalidad dentro de la esfera de derechos, siendo que es a partir del costo que para el Estado implica la prestación del servicio que se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga, o no, un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

**Refutación del sexto concepto de invalidez.**

- a) Con relación a las normas que prevén multas por "pernoctar en estado de ebriedad" o "dormir habitualmente en lugares públicos" sostiene que las normas utilizan un lenguaje neutro que tiene por objetivo únicamente señalar la actividad de dormir en vía pública, lo que no es en sí mismo discriminador.
- b) Por otro lado, reconoce que diversas sentencias del Máximo Tribunal han determinado la invalidez de este tipo de normas y plantea la necesidad de abandonar dicha doctrina, refiriendo que debe hacerse una distinción respecto de las normas que sancionan el pernoctar en estado de ebriedad o bajo sustancias tóxicas.

- c) Las sanciones por pernoctar en estado de ebriedad o dormir habitualmente en lugares públicos o lotes baldíos, así como pernoctar en la vía pública no utilizan un lenguaje vulgar, soez o que muestre una consideración inferior a tales grupos. La norma intenta describir de forma neutra el acto de dormir en una vía pública y es la accionante la que le asigna una connotación negativa. Por ello, considera que no tienen un contenido estigmatizante.
- d) La norma que establece una sanción por "pernoctar el estado de ebriedad" o "bajo el influjo de tóxicos" en la vía pública sanciona primordialmente los disturbios públicos causados por personas ingiriendo sustancias alcohólicas y estupefacientes que, posteriormente, conduce a pernoctar en diversos lugares y es la propia accionante la que, aplicando estereotipos, infiere que deben tratarse de personas comúnmente conocidas como "indigentes", que por condiciones estructurales carecen de hogar u otras condiciones dignas.
8. En acuerdo del siete de mayo de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora y por ofrecidas las documentales ahí relacionadas, con lo que corrió traslado a la promovente, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para que formularan alegatos dentro del plazo otorgado para tal efecto.
9. **Pedimento del Fiscal General de la República.** El citado funcionario no formuló pedimento alguno.
10. **Cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de dieciséis de agosto de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora tuvo por formulados los alegatos del delegado del Poder Ejecutivo Federal y, en ese acto, cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

#### I. COMPETENCIA.

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c),<sup>1</sup> de la Constitución General y 10, fracción I,<sup>2</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Federal promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

#### II. PRECISIÓN DE LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS.

12. Con fundamento en el artículo 71<sup>3</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Alto Tribunal procede a precisar el contenido de las normas impugnadas por la titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal.
13. En concreto, las disposiciones impugnadas, agrupándolas en función de su contenido, son las siguientes:

---

<sup>1</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

(...)

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

(...)"

<sup>2</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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;

(...)"

<sup>3</sup> "Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."

## a) Multas por bailes, fiestas, espectáculos o festividades:

	Municipio	Normas impugnadas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2024
1	Arizpe	<p><b>Artículo 47.</b> Son faltas que serán notificadas mediante boletas que levantarán los agentes al momento de su comisión, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>c) Las que afecten la paz y la tranquilidad pública, se les aplicará una multa de 10 a 40 Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente.</p> <p>(...)</p> <p><b>XI.</b> Organizar bailes, fiestas, espectáculos o eventos de cualquier tipo sin el permiso de la autoridad municipal.</p>
2	Agua Prieta	<p><b>Artículo 77.-</b> Se impondrá multa de 21 a 25 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic) por:</p> <p>a) Celebrar, sin el permiso correspondiente, baile o festividades con o sin fines de lucro, ya sea en lugares destinados para este objeto, o en casas particulares cuando la naturaleza del evento pudiera causar molestia a los vecinos.</p>

## b) Artículos que prevén multas derivadas de faltas que atentan contra las buenas costumbres, la moral y la libertad sexual:

	Municipio	Normas impugnadas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2024																																																						
1	Fronteras	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>FALTAS QUE ATENTAN CONTRA LAS BUENAS COSTUMBRES, LA MORAL Y LA LIBERTAD SEXUAL</b></p> <p><b>Artículo 56.-</b> Son Faltas (sic) a la (sic) que atentan contra las buenas costumbres:</p> <p style="text-align: right;"><b>En salarios Mínimos</b></p> <table style="width: 100%; border: none;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Mínima</th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Máxima</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Inducir a incapaces a ejecutar actos contra las buenas costumbres.</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: center;">8</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td><b>IX.</b> Manchar, mojar o causar alguna molestia semejante intencionalmente a una o Más (sic) personas.</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Artículo 57.-</b> Son faltas que atenten contra la moral:</p> <p style="text-align: right;"><b>En salarios Mínimos</b></p> <table style="width: 100%; border: none;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Mínima</th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Máxima</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Ejecutar actos indecorosos o notificantes por cualquier medio.</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: center;">11</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td><b>Artículo 58.-</b> Son faltas que atenten contra la libertad sexual.</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td><b>II.-</b> Exigir el débito conyugal cuando exista razón que justifique la negativa.</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: center;">8</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>FALTAS CONTRA EL ORDEN Y LA TRANQUILIDAD PÚBLICA.</b></p> <p><b>Artículo 59.-</b> Son faltas contra el orden público:</p> <p style="text-align: right;"><b>En salarios Mínimos</b></p> <table style="width: 100%; border: none;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Mínima</th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Máxima</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I.- Causar escándalo en lugares públicos o privados que molesten a los vecinos.</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">4</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td><b>Artículo 60.-</b> Son faltas contra la tranquilidad pública:</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;"><b>En salarios Mínimos</b></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Mínima</th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Máxima</th> </tr> <tr> <td>I.- Provocar disturbios que alteren la paz y la tranquilidad.</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: center;">8</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		Mínima	Máxima	I. Inducir a incapaces a ejecutar actos contra las buenas costumbres.	5	8	(...)			<b>IX.</b> Manchar, mojar o causar alguna molestia semejante intencionalmente a una o Más (sic) personas.	3	4		Mínima	Máxima	I. Ejecutar actos indecorosos o notificantes por cualquier medio.	5	11	(...)			<b>Artículo 58.-</b> Son faltas que atenten contra la libertad sexual.			(...)			<b>II.-</b> Exigir el débito conyugal cuando exista razón que justifique la negativa.	5	8		Mínima	Máxima	I.- Causar escándalo en lugares públicos o privados que molesten a los vecinos.	2	4	(...)			<b>Artículo 60.-</b> Son faltas contra la tranquilidad pública:			<b>En salarios Mínimos</b>				Mínima	Máxima	I.- Provocar disturbios que alteren la paz y la tranquilidad.	5	8	(...)		
	Mínima	Máxima																																																						
I. Inducir a incapaces a ejecutar actos contra las buenas costumbres.	5	8																																																						
(...)																																																								
<b>IX.</b> Manchar, mojar o causar alguna molestia semejante intencionalmente a una o Más (sic) personas.	3	4																																																						
	Mínima	Máxima																																																						
I. Ejecutar actos indecorosos o notificantes por cualquier medio.	5	11																																																						
(...)																																																								
<b>Artículo 58.-</b> Son faltas que atenten contra la libertad sexual.																																																								
(...)																																																								
<b>II.-</b> Exigir el débito conyugal cuando exista razón que justifique la negativa.	5	8																																																						
	Mínima	Máxima																																																						
I.- Causar escándalo en lugares públicos o privados que molesten a los vecinos.	2	4																																																						
(...)																																																								
<b>Artículo 60.-</b> Son faltas contra la tranquilidad pública:																																																								
<b>En salarios Mínimos</b>																																																								
	Mínima	Máxima																																																						
I.- Provocar disturbios que alteren la paz y la tranquilidad.	5	8																																																						
(...)																																																								

2	Bacoachi	<p><b>Artículo 39.-</b> Se aplicará multa equivalente de entre 50 a 80 veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic), cuando se incurra en las siguientes infracciones:</p> <p><b>a) Viajar más de una persona en las bicicletas de rodada menor de 65 centímetros; o utilizar en la vía pública una bicicleta infantil.</b></p>
3	Arizpe	<p><b>Artículo 46.</b> Son faltas al del Bando de Policía y Gobierno las acciones u omisiones que, sin ser constitutivas del delito, alteren el orden y la tranquilidad públicas, realizadas en los lugares públicos, o que tengan efectos en dichos lugares, con lo cual ameritara la presentación inmediata de los presuntos infractores ante el Juez Calificador, en el caso de fragancia, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p><b>c) Las que afectan la paz y la tranquilidad pública, se les aplicara (sic) una multa de 20 a 40 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic).</b></p> <p>(...)</p> <p><b>XVI.-</b> Causar escándalos o molestias a las personas vecindarios o población en general por medio de palabra, actos o signos obscenos.</p> <p>(...)</p> <p><b>XXIII.-</b> Permitir, obligar, invitar a proporcionar de cualquier manera a los menores de edad, bestias (sic) alcohólicas, estupefacientes o psicotrópicos para consumo.</p> <p>(...)</p> <p><b>XXXVIII.-</b> Causar daños o escándalos en el interior de los panteones, intimarse en ellos en plan de diversión.</p> <p>(...)</p> <p><b>XLV.-</b> Vender o comprar bebidas con graduación alcohólica de personas que no cuenten (sic) con permiso para realizar tal enajenación, se les aplicará una multa de 10 a 150 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic).</p> <p>(...)</p> <p><b>XLVI.-</b> Usar disfraces en cualquier tiempo que propicien la alteración del orden público o atenten contra la seguridad de las personas.</p> <p><b>d) Las que falten al respeto obstaculicen el desempeño de los servidores públicos, se les aplicará una multa de 20 a 40 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic).</b></p> <p><b>I.-</b> Faltar al respeto y consideración o agredir física o verbalmente a cualquier servicio público en el desempeño de sus labores o con motivo de la misma.</p> <p><b>II.-</b> Proferir palabras o ejecutar actos irrespetuosos dentro de las instalaciones u oficinas de la administración pública.</p> <p>(...)</p> <p><b>e) Las que atentan contra la moral pública, se les aplicara (sic) una multa de 25 a 60 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic).</b></p> <p>(...)</p> <p><b>IV.-</b> Fabricar, exhibir, publicar, distribuir o comerciar impresiones de papel, fotografías, láminas, material magnetofónico o filmado, y en general cualquier material que contenga figuras, imágenes, sonidos o textos que vayan contra la moral o las buenas costumbres, que sean obscenos o mediante los cuales se propague la pornografía.</p> <p>(...)</p> <p><b>f) (sic) Las que atenten contra el impulso y preservación del civismo, se les aplicará una multa de 20 a 40 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic).</b></p> <p><b>I.</b> Proferir palabras obscenas o ejecutar cualquier acto inmoral en ceremonias cívicas o protocolarias.</p> <p>(...)</p>

		<p><b>Artículo 47.</b> Son faltas que serán notificadas mediante boletas que levantarán los agentes al momento de su comisión, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>c) Las que afecten la paz y la tranquilidad pública, se les aplicara una multa de 10 a 40 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic).</p> <p>(...)</p> <p><b>XII.-</b> Permitir los padres de familia o las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela sobre los menores de edad, que estos incurran en acciones causen molestias a las personas o a sus propiedades.</p>
4	Benito Juárez	<p><b>Artículo 88.</b> Son Infracciones (sic) que atentan contra la integridad o dignidad de la persona o de la familia:</p> <p>I. Expresarse con palabras soeces o hacer señas, o gestos obscenos, insultantes o indecorosos (sic) en lugares de tránsito público, plazas, jardines o en general de convivencia común, cuyo propósito sea dirigirle cualquier violencia verbal, agredirlay (sic) como consecuencia perturbe el orden público, sin perjuicio de las leyes penales vigentes.</p> <p>(...)</p> <p>III. Faltar el respeto hacia alguna persona de forma intencional.</p>
5	Nogales	<p><b>Artículo 179.-</b> A quienes coloquen anuncios regulados por el Reglamento de Anuncios para el Municipio de Nogales, Sonora, se impondrá una multa equivalente a quinientos uno a dos mil VUMAV, por:</p> <p>(...)</p> <p>II. Instalar anuncios que contengan ideas o imágenes con textos o figuras que inciten a la violencia; sean contrarios a la moral y a las buenas costumbres, promuevan la discriminación de raza o condición social o bien, aquellos que desvaloricen de cualquier forma al ser humano.</p>

**c) Multas por participar en juegos y deportes en la vía pública:**

	Municipio	Normas impugnadas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2024
1	Arizpe	<p><b>Artículo 47.</b> Son faltas que serán notificadas mediante boletas que levantarán los agentes al momento de su comisión, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>c) Las que afecten la paz y tranquilidad pública, se les aplicará una multa de 10 a 40 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic).</p> <p>(...)</p> <p>II. Efectuar juegos o prácticas de deportes en la vía pública, si se causa molestia al vecindario o si se interrumpe el tránsito.</p> <p>(...)</p>
2	Benito Juárez	<p><b>Artículo 87.</b> Son infracciones contra la seguridad de la comunidad:</p> <p>(...)</p> <p>VI. Organizar o tomar parte en juegos de cualquier índole en lugar público, que pongan en peligro a las personas que en él se encuentren, participen o transiten, o que (sic) causen molestias a las personas que habiten en él o en las inmediaciones del lugar en que se desarrolle, o que impidan la circulación libre de vehículos y/o personas en las zonas dispuestas para tal efecto.</p>
3	Agua Prieta	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>MULTAS POR FALTAS AL BANDO DE POLICÍA Y GOBIERNO</b></p> <p><b>Artículo 72.-</b> Se impondrá multa de 1 a 3 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic) por:</p> <p>a) Organizar o practicar deportes o juegos de cualquier índole, en lugar público no destinado para este fin, cuando causen molestias a los transeúntes, vecinos o conductores de vehículos y pongan en peligro la integridad física de las personas.</p>

## d) Cobros por búsqueda de información y copias certificadas:

	Municipio	Normas impugnadas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2024
1	Arizpe	<p><b>Artículo 32.</b> Los productos causarán cuotas y podrán provenir, enunciativamente, de las siguientes actividades:</p> <p><b>6.</b> Por los siguientes conceptos de productos, se aplicarán las cuotas de acuerdo a la tarifa que se indica:</p> <p style="text-align: center;"><b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic)</b></p> <p>(...)</p> <p><b>B.</b> Solicitud de acceso a la información pública:</p> <p><b>a).</b> Por copia certificada de documentos por hoja 0.50</p> <p>(...)</p>
2	Magdalena	<p><b>Artículo 57.-</b> Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:</p> <p style="text-align: center;"><b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente(sic)</b></p> <p><b>XV.-</b> Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y certificado catastral de propiedad: 1.29</p>
3	Etchojoa	<p><b>Artículo 73.-</b> Por otros servicios en materia de Desarrollo Urbano a solicitud del interesado se pagará al momento de efectuar la solicitud correspondiente:</p> <p>(...)</p> <p><b>IV.- Por los servicios catastrales</b> prestados por el ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:</p> <p style="text-align: center;"><b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic)</b></p> <p>(...)</p> <p><b>o)</b> Por búsqueda de información solicitada al contribuyente y certificado catastral de propiedad. 1</p>
4	Empalme	<p><b>Artículo 67.-</b> Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:</p> <p style="text-align: center;"><b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic)</b></p> <p>(...)</p> <p><b>XV.-</b> Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y certificado catastral de propiedad 0.02</p>
5	Guaymas	<p><b>Artículo 75.-</b> Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos base:</p> <p style="text-align: center;"><b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic)</b></p> <p>(...)</p> <p><b>III.</b> Búsqueda de información catastral de propiedad, por expediente. 0.592</p>
6	Caborca	<p><b>Artículo 25.-</b> Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:</p> <p style="text-align: right;"><b>MONTO EN VUMAV</b></p> <p><b>XIII.-</b> Por búsqueda de información solicitada por contribuyente, por cada variable de información o consulta, así como de inmuebles resultantes. 1</p>
7	San Luis Río Colorado	<p><b>Artículo 63.-</b> Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán, por hoja, clave catastral, por predio, por certificación y por variante de información, de los derechos en Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic), conforme a las siguientes bases:</p>

		(...) <b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic)</b> 6. Por búsqueda de información por contribuyente 10.35
8	Nogales	<b>Artículo 104.-</b> Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base: <b>VUMAV</b> (...) <b>XV.</b> Por búsqueda de certificado catastral de propiedad 1.67
9	Navojoa	<b>Artículo 79.-</b> Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos respectivos, conforme a la siguiente base: <b>CONCEPTO</b> <b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic)</b> (...) <b>XII.-</b> Por búsqueda de información solicitada por contribuyentes: 1.49
10	Sahuaripa	<b>SECCIÓN VII</b> <b>OTROS SERVICIOS</b> <b>Artículo 27.-</b> Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas: <b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic)</b> I. Por la expedición de: a) Certificados. 2.20 (...) c) Expedición de certificados de no adeudo de créditos fiscales 2.20 d) Expedición de certificados de residencia 2.20

## e) Cobro por la prestación del servicio de alumbrado público:

	Municipio	Normas impugnadas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2024
1	Nogales	<b>Artículo 77.-</b> Por la prestación de Servicio de Alumbrado Público, para efectos de esta contribución, se entenderá por costo total del servicio el que resulta de sumar los costos de los consumos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas eléctricas y postes, los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio y la constitución de una reserva razonable para la reposición mejoramiento, y en su caso, expansión del servicio. De la misma manera los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos ubicados en las zonas urbanas o suburbanas de las poblaciones municipales, pagaran un derecho con base al costo total del servicio que se hubieran ocasionado con motivo de su prestación, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, más el número de los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos que no cuenten con dicho servicio en los términos de la Ley de Hacienda Municipal.
		Las cuotas mensuales aplicables para el ejercicio fiscal correspondiente, son las siguientes: I. Tarifa Social \$10.00 II. Tarifa General \$20.18

		<p><b>III. Predios Industriales</b> <span style="float: right;">\$2,629.80</span></p> <p>(...)</p>
2	Navojoa	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO</b></p> <p><b>Artículo 63.-</b> Por la prestación del servicio de Alumbrado Público los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos ubicados en las zonas urbanas o suburbanas de las poblaciones municipales, pagarán un derecho por el servicio que se hubiere ocasionado con motivo de su prestación en los términos de la Ley de Hacienda Municipal.</p> <p>Para el ejercicio 2024, será una cuota mensual como tarifa general de \$65.00 (Son: sesenta y cinco pesos 00/100 m.n.) misma que se podrá pagar trimestralmente en los servicios de Enero, Abril, Julio y Octubre de cada año, pudiéndose hacer por anualidad anticipada y se incluirán en los recibos correspondientes al pago del impuesto predial. En estos casos el pago deberá realizarse en las oficinas recaudadoras de la Tesorería Municipal o en las instituciones autorizadas para el efecto.</p> <p>(...)</p>

**f) Multa por "pernoctar en estado de ebriedad o bajo el influjo de tóxicos en interiores de Vehículos o en la vía pública", "dormir habitualmente en lugares públicos o lotes baldíos" y "pernoctar en la vía pública, parques, plazas, áreas verdes y demás sitios públicos":**

	Municipio	Normas impugnadas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2024									
1	Fronteras	<p><b>Artículo 56.-</b> Son Faltas (sic) a la (sic) que atentan contra las buenas costumbres:</p> <p style="text-align: right;"><b>En salarios Mínimos</b></p> <table style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th></th> <th>Mínima</th> <th>Máxima</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>VI.</b> Pernoctar en estado de ebriedad o bajo el influjo de tóxicos en interiores de vehículos o en la vía pública.</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">5</td> </tr> <tr> <td><b>VII.</b> Dormir habitualmente en lugares públicos o lotes baldíos</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">1</td> </tr> </tbody> </table> <p>(...)</p>		Mínima	Máxima	<b>VI.</b> Pernoctar en estado de ebriedad o bajo el influjo de tóxicos en interiores de vehículos o en la vía pública.	1	5	<b>VII.</b> Dormir habitualmente en lugares públicos o lotes baldíos	1	1
	Mínima	Máxima									
<b>VI.</b> Pernoctar en estado de ebriedad o bajo el influjo de tóxicos en interiores de vehículos o en la vía pública.	1	5									
<b>VII.</b> Dormir habitualmente en lugares públicos o lotes baldíos	1	1									
2	Arizpe	<p><b>Artículo 47.-</b> Son faltas que serán notificadas mediante boletas que levantarán los agentes al momento de su comisión, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p><b>c)</b> Las que afecten la paz y la tranquilidad pública, se les aplicara una multa de 10 a 40 Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente.</p> <p>(...)</p> <p><b>VIII.-</b> Pernoctar en la vía pública, parques, plazas, áreas verdes, y demás sitios públicos.</p> <p>(...)</p>									

**III. OPORTUNIDAD.**

14. Conforme al artículo 60, párrafo primero,<sup>4</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
15. En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas mediante los Decretos 180, 184, 189, 194, 196, 204, 205, 206, 208, 216, 222, 223, 232 y 236, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, el día veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **viernes veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés al sábado veintisiete de enero dos mil veinticuatro**.
16. Por tanto, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad promovida por la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, se recibió mediante Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el **veintiséis de enero de dos mil veinticuatro**, se concluye que su presentación es **oportuna**.

#### IV. LEGITIMACIÓN.

17. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup>, el Ejecutivo Federal, por conducto de la titular de la Consejería Jurídica, es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>6</sup> señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello y, por su parte, el párrafo tercero del referido precepto, señala que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley.
18. En el caso, el Poder Ejecutivo Federal acude por conducto de la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, quien acredita su personalidad con la copia certificada de su nombramiento y con fundamento en los artículos 90 de la Constitución Federal<sup>7</sup> y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>8</sup>, cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional.

<sup>4</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

(...)"

<sup>5</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

(...)

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

(...)"

<sup>6</sup> "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.

(...)

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

<sup>7</sup> "Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

<sup>8</sup> "Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

(...)

X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;

(...)"

19. En consecuencia, se concluye que dicha servidora tiene la **representación** del órgano legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

#### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

20. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquéllas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

##### V.1. Primera causal de improcedencia formulada por el Poder Legislativo del Estado de Sonora.

21. Este Tribunal Pleno advierte que se actualiza la causal de sobreseimiento contenida en la fracción III del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia, aducida en su informe por el Poder Legislativo del Estado de Sonora, ya que de las constancias de autos aparece claramente demostrado que no existe el artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Bacoachi, Sonora para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, con el contenido señalado por el accionante.
22. Lo anterior es así, pues de autos aparece que la norma general no existe con el contenido señalado por el poder accionante, como se desprende del Periódico Oficial de la mencionada entidad federativa, de veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés.
23. Por tanto, la causal de improcedencia que se analiza es fundada, en virtud de que si tomamos en cuenta el imperativo contenido en los artículos 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 60 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, los cuales son claros al disponer que las acciones de inconstitucionalidad sólo podrán presentarse a partir de que la norma combatida sea publicada en el medio de difusión oficial correspondiente, pero de las constancias que obran en autos, no se aprecia documento alguno en el que conste la publicación en el medio de difusión oficial del decreto impugnado, se desprende que la presente acción de inconstitucionalidad se deberá sobreseer toda vez que no se demostró la existencia de la norma mencionada.
24. Aunado a lo anterior, se estima que no procede corregir el error en la cita del precepto impugnado conforme a lo dispuesto en los artículos 39 y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, pues de la revisión integral que se realiza a la Ley de Ingresos del Municipio de Bacoachi, Sonora, no se advierte un precepto con el contenido al que se refiere el accionante.

##### V.2. Segunda causal de improcedencia formulada por el Poder Legislativo del Estado de Sonora.

25. El Poder Legislativo del Estado, al rendir su informe respectivo, plantea la improcedencia de la acción intentada en virtud de la inexistencia de violaciones a la Carta Magna, toda vez que la promulgación de las leyes de ingresos impugnadas, resulta ser facultad potestativa de este Poder Legislativo y el contenido de las mismas no trasgreden principio Constitucional alguno, en razón de que la imposición de derechos o multas es potestad intrínseca del Estado para sancionar actos de incumplimiento de deberes u obligaciones y que a su vez sirven para cubrir el gasto público.
26. La causal que se analiza resulta **infundada** porque la existencia o no de violaciones a la Constitución Federal es un tema que está relacionado con el fondo de la acción.<sup>9</sup>
27. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado en la acción de inconstitucionalidad, ni advertirse alguno de oficio, este Tribunal Pleno procede realizar el estudio de fondo.

#### VI. ESTUDIO DE FONDO.

28. Toda vez que los conceptos de invalidez propuestos por la accionante se refieren a seis temas diferentes, para una mejor comprensión del asunto el estudio se dividirá en los apartados siguientes:

TEMA	
VI.1.	Análisis de los artículos que establecen multas por la organización y celebración de bailes, fiestas, espectáculos o festividades.
VI.2.	Análisis de los artículos que establecen multas derivadas de faltas que atentan contra las buenas costumbres, la moral y la libertad sexual.
VI.3.	Análisis de los artículos que establecen multas por participar en juegos y deportes en la vía pública.

<sup>9</sup> Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 36/2004, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, página 865, con el registro digital 181395, que es del rubro siguiente: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**".

<b>VI.4.</b>	Análisis de los artículos que establecen cobros por la búsqueda de información y la emisión de certificaciones.
<b>VI.5.</b>	Análisis de los artículos que establecen cobros por la prestación del servicio de alumbrado público.
<b>VI.6.</b>	Análisis de los artículos que establecen multas por “pernoctar en estado de ebriedad o bajo el influjo de tóxicos en interiores de vehículos o en la vía pública”, “dormir habitualmente en lugares públicos o lotes baldíos” y “pernoctar en la vía pública, parques, plazas, áreas verdes y demás sitios públicos”.

**VI.1. Análisis de los artículos que establecen multas por la organización y celebración de bailes, fiestas, espectáculos o festividades.**

29. En su primer concepto de invalidez, el Ejecutivo Federal argumentó que los artículos tildados de inconstitucionales que prevén multas por la organización y celebración de bailes, fiestas, espectáculos o festividades son contrarios a los principios de seguridad jurídica y legalidad, así como del derecho a la libertad de reunión, previstos en los artículos 9o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 11 y 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el diverso 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
30. Lo anterior, porque no establecen con claridad la forma en que se actualizará el supuesto de infracción, pues el legislador no definió claramente lo que debe entenderse por los conceptos de "bailes", "fiestas", "espectáculos" o "festividades", ni el modo en que se considerará actualizada la conducta infractora, lo que genera incertidumbre.
31. Asimismo, que dichas normas establecen como conducta sancionable la celebración de "bailes", "fiestas", "espectáculos" o "festividades", sin el permiso expedido previamente, lo que implica la imposición de una restricción injustificada al ejercicio del derecho fundamental a la libertad de reunión.
32. El concepto de invalidez es **fundado** por las razones siguientes.
33. En principio, es necesario indicar que el artículo 9, párrafo primero, de la Constitución Federal<sup>10</sup> reconoce el **derecho de asociación y de reunión**, en el sentido de que no pueden coartarse aquellas que sean pacíficas con cualquier objeto lícito, pero sólo los ciudadanos podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.
34. Al interpretar dicho precepto, este Alto Tribunal ha diferenciado entre el derecho de asociación y el de reunión, precisando que si bien comparten ciertos aspectos tienen una connotación distinta, pues el primero encierra un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica, entre otras cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección, mientras que la **libertad de reunión** consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que desee, siempre que se realice de manera pacífica.
35. Así, se ha indicado que la diferencia sustancial entre ambas prerrogativas es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que la libertad de reunión es una simple congregación de personas que, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos.
36. Apoya lo anterior, la tesis aislada 1a. LIV/2010, de rubro: "**LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.**"<sup>11</sup>

<sup>10</sup> **Artículo 9o.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

(...)

<sup>11</sup> Su contenido indica lo siguiente: "El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos". Esta tesis fue emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 927, con el registro digital 164995.

37. En ese sentido, este Tribunal Pleno procede al análisis de las disposiciones reclamadas en este apartado, siendo las siguientes:

	Municipio	Normas impugnadas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2024
1	Arizpe	<p><b>Artículo 47.</b> Son faltas que serán notificadas mediante boletas que levantarán los agentes al momento de su comisión, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>c) Las que afecten la paz y la tranquilidad pública, se les aplicará una multa de 10 a 40 Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente.</p> <p>(...)</p> <p>XI. Organizar bailes, fiestas, espectáculos o eventos de cualquier tipo sin el permiso de la autoridad municipal.</p>
2	Agua Prieta	<p><b>Artículo 77.-</b> Se impondrá multa de 21 a 25 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic) por:</p> <p>a) Celebrar, sin el permiso correspondiente, baile o festividades con o sin fines de lucro, ya sea en lugares destinados para este objeto, o en casas particulares cuando la naturaleza del evento pudiera causar molestia a los vecinos.</p>

38. La norma transcrita correspondiente a la Ley de Ingresos para el Municipio de Arizpe, Sonora, prevé una multa de 10 a 40 veces la unidad de medida y actualización<sup>12</sup> por la organización de bailes, fiestas, espectáculos o eventos de cualquier tipo sin el permiso de la autoridad municipal.
39. Por su parte, la Ley de Ingresos para el Municipio de Agua Prieta, Sonora, establece que se impondrá una multa de 21 a 25 unidades de medida y actualización por celebrar, sin el permiso correspondiente, bailes o festivales con o sin fines de lucro, ya sea en lugares destinados a este objeto, o en casas particulares cuando la naturaleza del evento pudiera causar molestia a los vecinos.
40. Como se puede advertir, las normas en cuestión prevén una multa por la organización o celebración de bailes, fiestas, espectáculos o festividades, **sin el permiso municipal correspondiente**.
41. Lo expuesto pone en evidencia que la medida legislativa analizada incide en el ejercicio del derecho en cuestión, pues condiciona la libertad de reunión a la obtención de un permiso y, en caso contrario, se sanciona la celebración de alguno de los eventos referidos.
42. Atento a lo anterior y, en virtud de que las normas impugnadas no se sustentan en una de las denominadas "categorías sospechosas", previstas en el artículo 1° de la Constitución Federal, corresponde ahora determinar si las medidas legislativas superan las etapas del test de proporcionalidad ordinario, a saber: a) si tienen un fin constitucionalmente válido; b) si son idóneas; c) si es necesaria y, d) si es proporcional en sentido estricto.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> El valor de la unidad de medida y actualización para el año dos mil veinticuatro corresponde a la cantidad de \$108.57 (ciento ocho pesos 57/100 M.N.), según la determinación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero del presente año. Dicho valor es aplicable a partir del uno de febrero de la presente anualidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la Ley para determinar el valor de la Unidad de Medida y Actualización.

<sup>13</sup> Sirve de apoyo, la jurisprudencia P./J. 10/2016, Décima época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo 1, página 8, con el registro digital 2012589, que es del rubro y texto siguiente: "**CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.** Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional".

Asimismo, la tesis 1a. CCLXIII/2016, Décima época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 915, con el registro digital 2013156, que es del contenido y rubro siguiente: "**TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.** El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse

43. En el caso, se estima que no se supera la primera grada del test de proporcionalidad,<sup>14</sup> pues la norma impugnada no tiene un fin constitucionalmente válido, porque busca desincentivar que se realicen eventos tales como celebración de bailes, fiestas, espectáculos o festividades, sin el permiso respectivo, lo cual no encuentra justificación alguna, por lo que el legislador local restringe o incide en el ejercicio de libertad de reunión, pues no determina cuál es el valor, interés, bien o principio que persigue con la imposición de la multa.
44. De la revisión de los procedimientos o antecedentes legislativos de la norma impugnada, se advierte que **Congreso estatal no justificó por qué se requería contar con el permiso correspondiente para realizar alguno de los eventos mencionados, para que, de no contar con el mismo, ello daría lugar a la imposición de una multa, cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno.**
45. En efecto, en la parte expositiva que obra en autos, remitida por el Congreso local al rendir su informe, no se advierte el fin constitucionalmente válido para requerir el permiso referido, para de ahí imponer las multas correspondientes por los eventos precisados.
46. Al respecto, en dicha parte expositiva aplicable para las dos leyes de ingresos que se revisan, la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, señaló que cada uno de los ayuntamientos de los setenta y dos municipios de ese Estado, enviaron sus iniciativas de leyes de ingresos para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro que contienen los conceptos que integrarán las haciendas públicas municipales, lo anterior, conforme a lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
47. Precisó dicha comisión que el ejercicio de la potestad municipal en el ámbito financiero debe apegarse a los principios en materia tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, como lo es el de legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria.
48. Señaló que al resolver las acciones de inconstitucionalidad 95/2020 y 60/2023, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se invalidaron diversos artículos de las leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Sonora, relativas al ejercicio fiscal dos mil veinte y dos mil veintitrés, relacionados con el derecho de acceso a la información, libertad de expresión, seguridad jurídica, legalidad, proporcionalidad, libertad de reunión y no discriminación.
49. Advirtió que, al analizar las iniciativas de leyes de ingresos municipales para el presente ejercicio fiscal, eliminó de los anteproyectos diversos artículos que, a consideración de la comisión y de acuerdo con lo resuelto en las mencionadas acciones de inconstitucionalidad, violentaban diversos derechos humanos.
50. De lo anterior, se advierte que no se justificó en el proceso legislativo que dio origen a las normas impugnadas la razón para imponer la multa por no contar con el permiso correspondiente para realizar los eventos antes mencionados, lo que hace inconstitucional dichas normas.

---

si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo”.

<sup>14</sup> Apoya lo expuesto, la tesis aislada 1a. CCLXV/2016, Décima época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 902, con el registro digital 2013143, de rubro y texto siguientes: “**PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.** Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos”.

51. No pasa inadvertido que, al rendir su informe, el legislativo local expresó que las multas por no contar con el permiso para la celebración de bailes, fiestas, espectáculos o festividades, no implican que se esté coartando el derecho de reunión pacífica de las personas, pues se determinaron con el fin de mantener el orden público y evitar los riesgos que pudieran resultar en materia de protección civil, toda vez que se deben llevar a cabo las estrategias y logística necesarias para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la población.
52. Sin embargo, tampoco puede estimarse como un fin constitucionalmente válido, el que para mantener la tranquilidad, paz y protección de la sociedad se tenga que imponer una multa por no contar con el permiso correspondiente por realizar los eventos mencionados, puesto que, en ese caso, no se logra la consecución del fin que sería mantener el orden y la seguridad pública, porque el sólo hecho de contar con el permiso respectivo no garantiza que tal orden y seguridad serán tutelados.
53. Por tanto, si no se advierte una justificación válida a la restricción del derecho a la libertad de reunión que implica la sanción pecuniaria prevista en las normas impugnadas, ya sea de los trabajos legislativos respectivos, ni de lo que aduce el legislador local en su informe, ni del propio texto normativo combatido, entonces debe concluirse que tales disposiciones son inconstitucionales.
54. Aunado a lo anterior, es menester precisar que las normas impugnadas sancionan a los particulares por realizar los eventos descritos y no contar con el permiso correspondiente, aspecto último que incluso ha sido declarado inconstitucional por este Tribunal Pleno.
55. Así es, este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 34/2019<sup>15</sup> y 68/2023<sup>16</sup>, analizó normas de contenido similar a las que ahora se estudian, por prever la imposición de multas por la realización de diversos eventos sin el permiso municipal correspondiente.
56. Asimismo, en dichas ejecutorias se precisó que el artículo 9, párrafo primero, de la Constitución Federal reconoce el derecho de asociación y de reunión, en el sentido de que no pueden coartarse aquellas que sean pacíficas con cualquier objeto lícito, pero sólo los ciudadanos podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.
57. También se indicó que este Alto Tribunal, al interpretar dicho precepto, ha diferenciado entre el derecho de asociación y el de reunión, puntualizando que si bien comparten ciertos aspectos tienen una connotación distinta, pues el primero encierra un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica, entre otras cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección, mientras que la **libertad de reunión** consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que desee, siempre que se realice de manera pacífica.
58. De igual forma, se destacó en esas ejecutorias, que la diferencia sustancial entre ambas prerrogativas es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos.
59. Asimismo, se determinó que la medida legislativa, ahí analizada, incidía en el alcance o contenido del derecho en cuestión, por condicionar la libertad de reunión al pago de un derecho por concepto de expedición del permiso o autorización del ente competente.
60. Dicha inconstitucionalidad deriva al condicionar el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de dichos municipios al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional y legal.

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve y, en cuanto al tema que nos ocupa se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema II, referente al derecho a la intimidad y libertad de reunión, consistente en declarar la invalidez de los artículos 37, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Alaquines, 37, fracción VIII, incisos a) y b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, 32, fracción X, incisos a), b) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Ciró de Acosta y 36, fracción VII, inciso d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Venado, todas del Estado de San Luis Potosí, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" el diez de enero de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular voto concurrente.

<sup>16</sup> Resuelta en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés y, en cuanto al tema que nos ocupa, se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Aguilar Morales apartándose del test de proporcionalidad, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos del 44 al 54 y del 68 al 70, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1, denominado "Análisis del artículo que impone multas por realizar eventos sociales sin contar con el permiso correspondiente", consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracción V, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de El Arenal, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal del Año 2023. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

61. Así, el ejercicio del derecho de reunión en espacios públicos no puede limitarse a la emisión de una autorización previa por parte del Estado para su realización, por lo que tampoco puede limitarse o condicionarse su ejercicio en espacios privados, justamente porque esa restricción carece de fundamento constitucional o legal aplicables.
62. En ese orden de ideas, si la multa prevista en las normas impugnadas tiene como finalidad castigar y, en consecuencia, desincentivar la conducta consistente en llevar a cabo los eventos multicitados, sin haber tramitado y pagado con antelación un permiso o autorización para ello, entonces debe concluirse que tal fin no resulta constitucionalmente válido, ya que ha sido criterio de este Pleno que el ejercicio del derecho de reunión (en espacios públicos y privados) no puede limitarse a la emisión de una autorización previa por parte del Estado para su realización.
63. En consecuencia, si las normas reclamadas no supera la primer grada del test de proporcionalidad (porque no tiene un fin constitucionalmente válido) al imponer una multa por celebrar alguno de los eventos enunciados (tales como bailes, fiestas, espectáculos o festividades) por no contar con el permiso correspondiente, entonces es de concluirse que se restringe injustificadamente el ejercicio de libertad de reunión, por lo que, los preceptos impugnados son inconstitucionales.
64. Dado el resultado alcanzado, no es necesario verificar el resto de las gradas del test de proporcionalidad, como son la idoneidad de la medida y la necesidad de ésta.
65. Por ende, se estima esencialmente **fundado** el concepto de invalidez propuesto por la accionante, por lo cual, resulta procedente declarar la invalidez de los artículos 47, inciso c), fracción XI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora, y 77, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Agua Prieta, Sonora, todos para el ejercicio dos mil veinticuatro.
66. Atento lo anterior, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos formulados en el mismo concepto de invalidez, en los que se planteó la inconstitucionalidad de los preceptos analizados por transgredir los principios de seguridad jurídica y legalidad.<sup>17</sup>

## **VI.2. Análisis de los artículos que establecen multas derivadas de faltas que atentan contra las buenas costumbres, la moral y la libertad sexual.**

67. En su segundo concepto de invalidez, el Ejecutivo Federal argumentó que las normas tildadas de inconstitucionales y que son agrupadas en este apartado como multas derivadas de faltas que atentan contra las buenas costumbres, la moral y la libertad sexual, prevén infracciones ambiguas, abiertas e imprecisas, que pueden ser aplicadas discrecionalmente por las autoridades, es decir, no permiten conocer con certeza las posibles conductas tipificadas como infracciones.
68. Señaló que el legislador local faltó a su obligación de establecer conductas infractoras en la ley de forma precisa y clara, lo que permite un margen amplio para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, ya que les corresponde determinar qué conductas pueden ser sancionadas, lo que genera incertidumbre entre los gobernados.
69. Precisa que los artículos impugnados constituyen una restricción indirecta, carente de sustento constitucional, al permitir que la autoridad municipal pueda calificar discrecionalmente cuándo un sujeto se hizo acreedor de una sanción administrativa de carácter pecuniario.
70. El concepto de invalidez que se analiza es **fundado** en atención a las siguientes consideraciones:
71. Este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023<sup>18</sup> y 107/2023<sup>19</sup>, esencialmente se determinó que las normas que establecen sanciones deben respetar los **principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal**, para ello deben proscribir la actuación arbitraria de la autoridad estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos; atendiendo a lo siguiente:

<sup>17</sup> Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**", emitida por el Pleno, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, página 863, registro digital 181398.

<sup>18</sup> Resueltas en sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintitrés y aprobada en el tema que nos interesa por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea separándose del párrafo 242, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández separándose del párrafo 242.

<sup>19</sup> Resuelta en sesión de cinco de octubre de dos mil veintitrés y aprobada en el tema que nos interesa por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández.

- a) Las normas sancionadoras deben describir con suficiente precisión las conductas que están prohibidas y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas.
  - b) La descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.
  - c) Si bien el legislador no está obligado a definir cada vocablo o locución utilizada al redactar la conducta infractora, es necesario que haya un grado de precisión razonable que permita determinar en qué consiste la conducta prohibida.
72. Con apoyo en tales premisas se realizará el análisis de constitucionalidad de las porciones normativas impugnadas, que son las siguientes:

	<b>Municipio</b>	<b>Normas impugnadas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2024</b>																																										
1	Fronteras	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>FALTAS QUE ATENTAN CONTRA LAS BUENAS COSTUMBRES, LA MORAL Y LA LIBERTAD SEXUAL</b></p> <p><b>Artículo 56.-</b> Son Faltas (sic) a la (sic) que atentan contra las buenas costumbres:</p> <p style="text-align: right;"><b>En salarios Mínimos</b></p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="width: 10%; text-align: center;"><b>Mínima</b></th> <th style="width: 10%; text-align: center;"><b>Máxima</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Inducir a incapaces a ejecutar actos contra las buenas costumbres.</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: center;">8</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>IX. Manchar, mojar o causar alguna molestia semejante intencionalmente a una o Más (sic) personas.</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Artículo 57.-</b> Son faltas que atenten contra la moral:</p> <p style="text-align: right;"><b>En salarios Mínimos</b></p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="width: 10%; text-align: center;"><b>Mínima</b></th> <th style="width: 10%; text-align: center;"><b>Máxima</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I. Ejecutar actos indecorosos o notificantes por cualquier medio.</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: center;">11</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Artículo 58.-</b> Son faltas que atenten contra la libertad sexual.</p> <p>(...)</p> <p>II.- Exigir el débito conyugal cuando exista razón que justifique la negativa.</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tbody> <tr> <td style="width: 80%;"></td> <td style="width: 10%; text-align: center;">5</td> <td style="width: 10%; text-align: center;">8</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>FALTAS CONTRA EL ORDEN Y LA TRANQUILIDAD PÚBLICA.</b></p> <p><b>Artículo 59.-</b> Son faltas contra el orden público:</p> <p style="text-align: right;"><b>En salarios Mínimos</b></p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="width: 10%; text-align: center;"><b>Mínima</b></th> <th style="width: 10%; text-align: center;"><b>Máxima</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I.- Causar escándalo en lugares públicos o privados que molesten a los vecinos.</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">4</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Artículo 60.-</b> Son faltas contra la tranquilidad pública:</p> <p style="text-align: right;"><b>En salarios Mínimos</b></p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="width: 10%; text-align: center;"><b>Mínima</b></th> <th style="width: 10%; text-align: center;"><b>Máxima</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I.- Provocar disturbios que alteren la paz y la tranquilidad.</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: center;">8</td> </tr> <tr> <td>(...)</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		<b>Mínima</b>	<b>Máxima</b>	I. Inducir a incapaces a ejecutar actos contra las buenas costumbres.	5	8	(...)			IX. Manchar, mojar o causar alguna molestia semejante intencionalmente a una o Más (sic) personas.	3	4		<b>Mínima</b>	<b>Máxima</b>	I. Ejecutar actos indecorosos o notificantes por cualquier medio.	5	11	(...)				5	8		<b>Mínima</b>	<b>Máxima</b>	I.- Causar escándalo en lugares públicos o privados que molesten a los vecinos.	2	4	(...)				<b>Mínima</b>	<b>Máxima</b>	I.- Provocar disturbios que alteren la paz y la tranquilidad.	5	8	(...)		
			<b>Mínima</b>	<b>Máxima</b>																																								
		I. Inducir a incapaces a ejecutar actos contra las buenas costumbres.	5	8																																								
		(...)																																										
		IX. Manchar, mojar o causar alguna molestia semejante intencionalmente a una o Más (sic) personas.	3	4																																								
			<b>Mínima</b>	<b>Máxima</b>																																								
		I. Ejecutar actos indecorosos o notificantes por cualquier medio.	5	11																																								
		(...)																																										
			5	8																																								
			<b>Mínima</b>	<b>Máxima</b>																																								
		I.- Causar escándalo en lugares públicos o privados que molesten a los vecinos.	2	4																																								
		(...)																																										
			<b>Mínima</b>	<b>Máxima</b>																																								
		I.- Provocar disturbios que alteren la paz y la tranquilidad.	5	8																																								
		(...)																																										

2	Arizpe	<p><b>Artículo 46.</b> Son faltas al del (sic) Bando de Policía y Gobierno las acciones u omisiones que, sin ser constitutivas del delito, alteren el orden y la tranquilidad públicas, realizadas en los lugares públicos, o que tengan efectos en dichos lugares, con lo cual ameritara la presentación inmediata de los presuntos infractores ante el Juez Calificador, en caso de flagrancia, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p><b>c)</b> Las que afectan la paz y la tranquilidad pública, se les aplicara (sic) una multa de 20 a 40 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic).</p> <p>(...)</p> <p><b>XVI.-</b> Causar escándalos o molestias a las personas vecindarios o población en general por medio de palabra, actos o signos obscenos.</p> <p>(...)</p> <p><b>XXIII.-</b> Permitir, obligar, invitar a (sic) proporcionar de cualquier manera a los menores de edad, bestias (sic) alcohólicas, estupefacientes o psicotrópicos para consumo.</p> <p>(...)</p> <p><b>XXXVIII.-</b> Causar daños o escándalos en el interior de los panteones, intimarse en ellos en plan de diversión.</p> <p>(...)</p> <p><b>XLV.-</b> Vender o comprar bebidas con graduación alcohólica de personas que no cuenten (sic) con permiso para realizar tal enajenación, se les aplicará una multa de 10 a 150 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic).</p> <p>(...)</p> <p><b>XLVI.-</b> Usar disfraces en cualquier tiempo que propicien la alteración del orden público o atenten contra la seguridad de las personas.</p> <p><b>d)</b> Las que falten al respeto obstaculicen el desempeño de los servidores públicos, se les aplicará una multa de 20 a 40 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic).</p> <p><b>I.-</b> Faltar al respeto y consideración o agredir física o verbalmente a cualquier servicio público en el desempeño de sus labores o con motivo de la misma.</p> <p><b>II.-</b> Proferir palabras o ejecutar actos irrespetuosos dentro de las instalaciones u oficinas de la administración pública.</p> <p>(...)</p> <p><b>e)</b> Las que atentan contra la moral pública, se les aplicara (sic) una multa de 25 a 60 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic).</p> <p>(...)</p> <p><b>IV.</b> Fabricar, exhibir, publicar, distribuir o comerciar impresiones de papel, fotografías, láminas, material magnetofónico o filmado, y en general cualquier material que contenga figuras, imágenes, sonidos o textos que vayan contra la moral o las buenas costumbres, que sean obscenos o mediante los cuales se propague la pornografía.</p> <p>(...)</p> <p><b>f)</b> (sic) Las que atenten contra el impulso y preservación del civismo, se les aplicará una multa de 20 a 40 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic).</p> <p><b>I.</b> Proferir palabras obscenas o ejecutar cualquier acto inmoral en ceremonias cívicas o protocolarias.</p> <p>(...)</p> <p><b>Artículo 47-</b> Son faltas que serán notificadas mediante boletas que levantarán los agentes al momento de su comisión, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p><b>c)</b> Las que afecten la paz y la tranquilidad pública, se les aplicara una multa de 10 a 40 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic).</p> <p>(...)</p> <p><b>XII.-</b> Permitir los padres de familia o las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela sobre los menores de edad, que estos incurran en acciones causen molestias a las personas o a sus propiedades.</p>
---	--------	---

3	Benito Juárez	<p><b>Artículo 88.</b> Son Infracciones (sic) que atentan contra la integridad o dignidad de la persona o de la familia:</p> <p>I. Expresarse con palabras soeces o hacer señas, o gestos obscenos, insultantes o indecorosos (sic) en lugares de tránsito público, plazas, jardines o en general de convivencia común, cuyo propósito sea dirigirle cualquier violencia verbal, agredirla (sic) como consecuencia perturbe el orden público, sin perjuicio de las leyes penales vigentes.</p> <p>(...)</p> <p>III. Faltar el respeto hacia alguna persona de forma intencional.</p>
4	Nogales	<p><b>Artículo 179.-</b> A quienes coloquen anuncios regulados por el Reglamento de Anuncios para el Municipio de Nogales, Sonora, se impondrá una multa equivalente a quinientos uno a dos mil VUMAV, por:</p> <p>(...)</p> <p>II. Instalar anuncios que contengan ideas o imágenes con textos o figuras que inciten a la violencia; sean contrarios a la moral y a las buenas costumbres, promuevan la discriminación de raza o condición social o bien, aquellos que desvaloricen de cualquier forma al ser humano.</p>

73. Por lo que hace a la fracción XXIII, del inciso c), del artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora, se considera constitucional al ser lo suficientemente clara para entender su sentido, salvo su porción normativa "bestias alcohólicas".
74. El artículo 46 prevé que serán faltas al Bando de Policía y Gobierno las acciones u omisiones que, sin ser constitutivas del delito, alteren el orden y la tranquilidad públicas, realizadas en los lugares públicos o que tengan efectos en dichos lugares, con lo cual ameritara la presentación inmediata de los presuntos infractores ante el Juez Calificador, en el caso de flagrancia.
75. Ahora bien, en su fracción XXIII, del inciso C), establece como falta el permitir, obligar, invitar a proporcionar de cualquier manera a los menores de edad, **bestias alcohólicas**, estupefacientes o psicotrópicos para consumo.
76. Al respecto, la norma en cuestión describe con suficiente precisión las conductas que están prohibidas y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas, esto es, no hay duda de que la conducta que se sanciona es el permitir, obligar, invitar o proporcionar a los menores de edad estupefacientes o psicotrópicos para consumo, entendidos como sustancias que alteran la sensibilidad y pueden producir efectos estimulantes, deprimentes, narcóticos o alucinógenos, cuyo uso continuado crea adicción.<sup>20</sup>
77. Además, la descripción de las conductas no son vagas o imprecisas que permitan la arbitrariedad en su aplicación. Aunado a que, de su misma lectura, se advierte que tiene por objetivo proteger el interés superior del menor, pues pretenden disuadir ese tipo de conductas para salvaguardar su bienestar.
78. Por lo que hace a la porción normativa "bestias alcohólicas", es inconstitucional por imprecisa, lo que transgrede el principio de seguridad jurídica. Lo anterior, pues recordemos que este principio, aplicado a sanciones administrativas, impide al juzgador realizar interpretaciones para desentrañar el sentido de la norma, ya que deben estar redactadas de tal forma que no induzcan al error o lo favorezcan son su deficiente formulación, dejando margen amplio al arbitrio de la autoridad. En este sentido, la imprecisión de la porción normativa deriva del error en su redacción.
79. Por otro lado, respecto a los demás preceptos citados prevén la imposición de multas para sancionar diversas conductas, mismas que, a consideración de este Alto Tribunal son inconstitucionales porque su redacción es ambigua y delega un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades municipales para su imposición, esto es, dotan a la autoridad administrativa de un amplio margen de apreciación sobre los actos que en concreto puedan ubicarse en la hipótesis de que se trate, lo que transgrede el principio de seguridad jurídica
80. Para explicar lo anterior es oportuno desglosar cada uno de los artículos y se pueda advertir el grado de ambigüedad que tienen.

<sup>20</sup> Según la definición que otorga el Diccionario de la Real Academia Española.

81. Por lo que hace a la Ley de Ingresos del Municipio de Fronteras, Sonora<sup>21</sup>, en la fracción I del artículo 56 prevé la multa por inducir a incapaces a ejecutar actos contra las buenas costumbres; sin embargo, no especifica lo que debe entenderse por “buenas costumbres”, pues lo que para algunas personas puede parecer bueno, para otras no lo es.
82. En la fracción IX del mismo artículo y ley que se analiza, establece una multa por manchar, mojar o causar alguna molestia semejante intencionalmente a una o más personas; pero, como se viene diciendo, deja un margen amplio tanto a la autoridad, como a las personas que resintieron la molestia, para determinar la actualización de esta hipótesis, pues lo que para alguna persona puede ser molesto para otra no, quedando a la apreciación subjetiva de la autoridad la conducta que debe ser sancionada.
83. Por lo que hace al artículo 57, fracción I, de la ley de ingresos que se analiza, establece una multa por faltas que atenten contra la moral, específicamente, ejecutar actos indecorosos por cualquier medio; empero, tan sólo el término “moral” es muy amplio y los actos indecorosos, igualmente, se encuentran a la libre determinación de la autoridad.
84. Por otro lado, el artículo 58, fracción II, de la ley en comento, establece que son faltas que atentan contra la libertad sexual el exigir el débito conyugal cuando exista razón que justifique la negativa.
85. Al respecto se estima que la norma de referencia transgrede los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues deja al libre arbitrio de las autoridades administrativas determinar los supuestos en que se estimará que existe una razón justificada para resistirse al cumplimiento del débito conyugal.
86. Independientemente de ello, este Pleno considera que la norma de referencia también atenta contra la libertad sexual de las personas, pues implícitamente refiere que, cuando no exista una razón que justifique la negativa, uno de los cónyuges válidamente puede exigir al otro el cumplimiento del débito conyugal.
87. Al respecto cabe precisar que, bajo un enfoque exclusivamente contractualista del matrimonio, tradicionalmente se hacía referencia al débito carnal como la prerrogativa, de uno de los cónyuges respecto del otro, de exigir el establecimiento de una relación sexual o, incluso, específicamente la realización de la cópula.
88. En relación con lo anterior, es oportuno señalar que, al resolver el expediente varios 9/2005-PS, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, entre otras cosas, modificar la jurisprudencia de 1a./J. 10/94, para que su rubro y texto fueran los siguientes:

**“VIOLACIÓN. SE INTEGRA ESE DELITO AUN CUANDO ENTRE EL ACTIVO Y PASIVO EXISTA EL VÍNCULO MATRIMONIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).** En términos del primer párrafo del artículo 267 del Código para la Defensa Social del Estado de Puebla, el delito de violación requiere para su integración: 1. tener cópula con una persona sea cual fuere su sexo, y 2. obtener dicho ayuntamiento carnal por medio de la violencia física o moral. El bien jurídico tutelado por el tipo penal de mérito es la libertad sexual, que reconoce en el ser humano, su derecho a la autodeterminación sexual. Ahora bien, el tipo penal del delito de violación contenido en la legislación referida, no establece para su integración excepción con relación a la calidad de los sujetos, como pudiera ser la existencia de algún vínculo o relación entre ellos, pues sólo requiere la actualización de violencia física o moral para la realización de la cópula; por tanto, debe concluirse que cuando uno de los cónyuges obtiene la cópula por medios violentos -sean éstos físicos y/o morales-, queda debidamente integrado el delito de violación, sin importar la existencia del vínculo matrimonial.”
89. Lo trascendente de tal criterio, para el caso que nos ocupa, consiste en que la existencia del vínculo matrimonial no permite a alguno de los cónyuges la prerrogativa de exigir al otro el cumplimiento de un débito carnal o conyugal, es decir, la obtención de una relación sexual o incluso de la cópula, pues para ello se requiere que las personas tengan la capacidad y posibilidad de decidir autónomamente, sin coerción, ni violencia y con consentimiento pleno.
90. Ello se estima así, en virtud de que la libertad y seguridad sexual son bienes jurídicamente tutelados por el derecho positivo mexicano, y son manifestaciones, entre otros, del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

---

<sup>21</sup> Las multas previstas en los artículos de la Ley de Ingresos del Municipio de Fronteras, Sonora, que se analizarán en este apartado se fijan en salarios mínimos, determinando un mínimo y un máximo.

91. La libertad sexual significa la capacidad y posibilidad de decidir autónomamente, sin coerción ni violencia y con consentimiento pleno, sobre las personas, quienes también deben estar de acuerdo, situaciones, circunstancias y tiempos, en las cuales se quiere tener comportamientos, intercambios o vínculos erótico-sexuales, incluida la cópula.
92. Por lo que hace a la seguridad sexual, se trata de la necesaria protección y debida garantía de que esta libertad y autonomía efectivamente se expresen, dado el riesgo que ciertas circunstancias, propias de la persona o del contexto específico en que se encuentra, entrañan para la producción espontánea de consentimiento.
93. Por lo cual, el consentimiento pleno y válido de quienes participan en una cierta actividad sexual es un elemento fundamental para el respeto, protección y garantía de la libertad y seguridad sexuales, el Estado asume la obligación, incluso recurriendo a su poder coactivo, de proteger que éste sea la regla en el actuar sexual.<sup>22</sup>
94. En ese orden de ideas, la norma de referencia es inconstitucional al transgredir la libertad sexual de las personas, ya que su redacción implica que, al menos para las autoridades administrativas municipales, cuando no exista una razón que justifique la negativa, uno de los cónyuges válidamente puede exigir al otro el cumplimiento del débito conyugal, es decir, podría ejercer coerción (física o moral) para obtener determinados comportamientos de carácter sexual o, incluso, la cópula.
95. Por otra parte, el artículo 59, fracción I, de la misma ley de ingresos en comento, prevé que serán faltas contra el orden público causar escándalo en lugares públicos o privados que molesten a los vecinos. La determinación de esta sanción queda sujeta a un criterio subjetivo, porque será la propia autoridad administrativa y el vecino afectado, quienes definirán el término "escándalo".
96. Esto es, la norma de mérito genera incertidumbre pues su redacción resulta en un amplio margen de apreciación a la autoridad para determinar, de manera discrecional, qué tipo de escándalo encuadraría en el supuesto para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.
97. El artículo 60, fracción I, de la misma ley, regula las faltas contra la tranquilidad pública, específicamente, provocar disturbios que alteren la paz y la tranquilidad, pero transgrediendo el principio de seguridad jurídica, al dejar un margen amplio de apreciación a la autoridad para determinar cuáles son las conductas que estimará constituyen una afectación a la paz y tranquilidad públicas.
98. Por otro lado, la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora, establece en su artículo 46 que serán faltas al Bando de Policía y Gobierno las acciones u omisiones que, sin ser constitutivas del delito, alteren el orden y la tranquilidad públicas, realizadas en los lugares públicos, o que tengan efectos en dichos lugares, con lo cual ameritara la presentación inmediata de los presuntos infractores ante el Juez Calificador, en el caso de flagrancia.
99. Señala en el inciso c) que a las faltas que afecten la paz y la tranquilidad pública se les aplicará una multa de veinte a cuarenta veces la unidad de medida y actualización.
100. Entre estas faltas que afectan la paz y tranquilidad pública están el causar escándalos o molestias a las personas vecindarios o población en general por medio de palabra, actos o signos obscenos (fracción XVI), así como causar daños o escándalos en el interior de los panteones e intimarse en ellos en plan de diversión (fracción XXXVIII); sanciones que, como se dijo, otorga un margen amplio tanto a la autoridad como al particular afectado sobre su actualización.
101. En este sentido, las normas de cuenta generan incertidumbre pues su redacción resulta en un amplio margen de apreciación a la autoridad para determinar, de manera discrecional, qué tipo de escándalo o molestia por palabra, actos o signos obscenos, encuadraría en el supuesto jurídico para que el presunto infractor sea acreedor a una sanción.
102. Asimismo, contiene la falta por el uso de disfraces en cualquier tiempo que propicien la alteración del orden público o atenten contra la seguridad de las personas (fracción XLVI); la cual otorga un amplio margen de apreciación a la autoridad para establecer cuándo el uso de un traje puede alterar (o no) el orden público o poner en riesgo la seguridad.
103. Además, al resolver la acción de inconstitucionalidad 135/2023, este Tribunal Pleno analizó la regularidad de una norma con similar contenido a la que nos ocupa en la especie, es decir, prevenía una multa por el uso de disfraces sin razón justificada que propicien la alteración del orden público o atenten contra la seguridad a las personas.

---

<sup>22</sup> Las consideraciones sobre la libertad sexual fueron sostenidas por la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el amparo directo en revisión 1260/2016, en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis.

104. Al respecto, se resolvió que, de manera general, los disfraces constituyen una forma de expresión y manifestación de las ideas que se exteriorizan en la forma en que se lleva cierta vestimenta o a través de los símbolos que se portan en ella; o bien por la forma en que se representa a un determinado personaje, lo cual puede incidir en diferentes aspectos de la vida social. Al disfrazarse y jugar a interpretar ser otro, ya sea un animal, una persona o cualquier personaje real o ficticio, se lleva a cabo la exteriorización de cierto mensaje que se dirige al público que presencia la representación.
105. Por tal motivo, se consideró que la norma cuestionada violaba el derecho a la libertad de expresión que consagran los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en este mismo sentido, la norma que se analiza en la presente acción de inconstitucionalidad también se encuentra afectada del mismo vicio de inconstitucionalidad.
106. Por otra parte, en su fracción XLV, prevé una multa por comprar bebidas con graduación alcohólica de personas que no cuenten con permiso para realizar tal enajenación, lo cual escapa a las capacidades de una persona que consuma dichas bebidas, pues el consumidor parte de la idea que el vendedor cumple con todos los requisitos para su venta, además de que no cuenta con la facultad de exigir la exhibición de los documentos que demuestren que el enajenante cuenta con el permiso requerido.
107. En ese orden de ideas, este Pleno estima que debe declararse la invalidez de la porción normativa “o comprar” de la fracción XLV del inciso c) del artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora.
108. Por otra parte, en el inciso d) del artículo analizado prevé que serán sancionados con multa de veinte a cuarenta unidades de medida y actualización, las personas que falten al respeto o agredan, física o verbalmente, a cualquier servidor público en el desempeño de sus labores o con motivo de esas (fracción I); así como proferir palabras o ejecutar actos irrespetuosos dentro de las instalaciones u oficinas de la administración pública (fracción II).
109. Estas normas adolecen del mismo vicio de inconstitucionalidad que se ha venido tratando, ya que los términos “faltar al respeto” y “proferir palabras o ejecutar actos irrespetuosos”, son muy amplios y no están debidamente connotados en la norma, provocando que la autoridad administrativa tenga un amplio margen de discrecionalidad para determinar su actualización.
110. Lo mismo ocurre con una porción normativa de la fracción IV del inciso e) del artículo 46 de la ley en comento, pues prevé faltas en contra de la moral pública y la prevención del civismo, como sería fabricar, exhibir, publicar, distribuir o comerciar impresiones de papel, fotografías, láminas, material magnetofónico o filmado y, en general, cualquier material que contenga figuras, imágenes, sonidos o textos que vayan contra la moral o las buenas costumbres, que sean obscenos o mediante los cuales se propague la pornografía.
111. En tal texto, la porción normativa “que vayan contra la moral o las buenas costumbres, que sean obscenos o” también da un margen arbitrario de interpretación a la autoridad administrativa facultada para imponer la sanción respectiva, pues podrá determinar de forma meramente discrecional los casos en que las conductas sean obscenas o vayan contra la moral y las buenas costumbres. De ahí que deba declararse la inconstitucionalidad de tal parte de la disposición de mérito.
112. Por otra parte, la fracción I del inciso f) del artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora, prevé como infracción proferir palabras obscenas o ejecutar cualquier acto inmoral en ceremonias cívicas o protocolarias.
113. Como se puede advertir, los supuestos normativos adolecen de un parámetro claro que delimite el actuar de la autoridad administrativa que impondrá la sanción respectiva, por lo que son contrarios al principio de seguridad jurídica, dado que existe un margen amplio y discrecional para concluir qué palabras y actos serán considerados como obscenos o inmorales.
114. En consecuencia, lo procedente es declarar la invalidez de la fracción I del inciso f) del artículo 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora.
115. Por otro lado, el artículo 47, inciso c), fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora, regula la multa determinada en unidades de medida y actualización con motivo de que los padres de familia o las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela sobre los menores de edad, permitan que éstos incurran en acciones que causen molestias a las personas o a sus propiedades.
116. Esta norma es inconstitucional por transgredir el principio de seguridad jurídica, ya que al no connotar la frase “acciones que causen molestias”, permite una apreciación amplia a la autoridad y al particular afectado, sobre su configuración, pues dependerá de consideraciones totalmente subjetivas.

117. Cabe destacar que incluso respecto de las propiedades, el artículo no hace referencia a daños, sino a meras molestias que pudieren sentir las personas, lo que pone de relieve la indeterminación de este supuesto de infracción, al depender absolutamente de un aspecto meramente subjetivo, consistente en si una conducta resultó molesta (o no) para la persona dueña del bien respectivo. De ahí que se declare la invalidez de la fracción XII del inciso c) del artículo 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora.
118. A su vez, las fracciones I y III del artículo 88 de la Ley de Ingresos del Municipio de Benito Juárez, Sonora, establecen como infracciones que atentan contra la integridad o dignidad de la persona o de la familia el expresarse con palabras soeces o hacer señas, o gestos obscenos, insultantes o indecorosos en lugares de tránsito público, plazas, jardines o en general de convivencia común, cuyo propósito sea dirigirle cualquier violencia verbal y como consecuencia perturbe el orden público, sin perjuicio de las leyes penales vigentes (fracción I).
119. Además, será motivo de infracción de este tipo el faltar el respeto hacia alguna persona de forma intencional (fracción III).
120. Estas normas se adolecen del mismo vicio de inconstitucionalidad por la falta de precisión y connotación de sus términos, permitiendo un margen amplio de apreciación a la autoridad administrativa y a los particulares afectados con la conducta, pues no especifica que debe entenderse por palabras soeces, señas o gestos obscenos, perturbar el orden público, así como faltar al respeto.
121. Finalmente, el artículo 179, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, establece que se impondrá una multa equivalente a quinientos uno a dos mil unidades de medida y actualización, por instalar anuncios que contengan ideas o imágenes con textos o figuras que inciten a la violencia; sean contrarios a la moral y a las buenas costumbres, promuevan la discriminación de raza o condición social o bien, aquellos que desvaloricen de cualquier forma al ser humano.
122. Respecto a este precepto, la porción normativa “sean contrarios a la moral y a las buenas costumbres”, se considera inconstitucional al transgredir el principio de seguridad jurídica, ya que da un margen arbitrario de interpretación a la autoridad administrativa facultada para imponer la sanción respectiva, pues podrá determinar de forma discrecional los casos en que el contenido de los anuncios que se instalen vayan contra la moral y las buenas costumbres.
123. En este sentido, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 179, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, exclusivamente en su porción normativa “sean contrarios a la moral y a las buenas costumbres”.
124. Todo lo anterior, pues conforme al principio de seguridad jurídica, las normas deben procurar, por sí mismas o a través de una remisión lógica, la descripción de la conducta señalada como ilícita, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, de manera clara, precisa y exacta. De otro modo, se correría el riesgo de que con base en interpretaciones subjetivas quede margen para pretender el desconocimiento de la infracción, o bien, para la arbitrariedad de la autoridad encargada de su aplicación, quien por mandato constitucional sólo debe ceñirse a los términos estrictos del diseño de la norma, sancionando únicamente las acciones u omisiones que encuadren en el marco legal respectivo.
125. Esto es, podemos advertir que la imposición de las multas contenidas en las normas ahora impugnadas y que se invalidaron, están sujetas a cuestiones de apreciación subjetivas que impiden individualizarlas sin caer en la arbitrariedad.
126. Por las razones expuestas, se **declara la invalidez** de los artículos 46, inciso c), fracciones XVI, XXIII exclusivamente en su porción normativa “bestias alcohólicas”, XXXVIII, XLV únicamente en su porción normativa “o comprar”, XLVI, inciso d), fracciones I y II, inciso e), fracción IV exclusivamente en su porción normativa “que vayan contra la moral o las buenas costumbres, que sean obscenos o”, e inciso f), fracción I, y 47, inciso c), fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora; artículos 56, fracciones I y IX, 57, fracción I, 58, fracción II, 59, fracción I, y 60, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Fronteras, Sonora; artículo 88, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Benito Juárez, Sonora y 179, fracción II únicamente en su porción normativa “sean contrarios a la moral y a las buenas costumbres” de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, todos respecto del ejercicio fiscal dos mil veinticuatro.

127. Algunos de los temas analizados en este apartado se expusieron en las acciones de inconstitucionalidad 76/2023 y sus acumuladas 80/2023 y 83/2023<sup>23</sup>, 104/2023 y su acumulada 105/2023<sup>24</sup> y 135/2023<sup>25</sup>.

### **VI.3. Análisis de los artículos que establecen multas por participar en juegos y deportes en vía pública.**

128. En su tercer concepto de invalidez, el Ejecutivo Federal señaló que los artículos impugnados que establecen multas por participar en juegos y deportes en la vía pública vulneran el derecho de acceso al deporte y los principios de libre desarrollo de la personalidad, contenidos en los artículos 1, párrafo quinto, 4, párrafo trece, 14 y 16 de la Constitución Federal.
129. Argumenta que las normas en cuestión vulneran el derecho al libre desarrollo de la personalidad, porque el Congreso estatal no puede interferir en la libertad de los individuos para el desarrollo de la cultura física y deporte, aspectos que se vulneran al establecer una multa por realizar juegos y deportes en la vía pública.
130. Refiere que el legislador incumplió con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar la libertad del desarrollo a la cultura física, lo que genera una desventaja injustificada a la persona para satisfacer sus derechos, sobre todo si el estado no garantiza un lugar destinado para ello, razón por la cual privó del derecho al libre esparcimiento y desarrollo del deporte.
131. Asimismo, aduce que las normas impugnadas infringen la posibilidad de las personas, incluidos los menores de edad, a desarrollar libremente su personalidad, ya que la elección de las actividades recreativas es una decisión que pertenece exclusivamente a los gobernados, es decir, forma parte de la autonomía personal, por lo que el legislador local está obligado a protegerlo y no a disminuir ni restringir ese derecho.
132. Agrega que las normas impugnadas vulneran el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues impone una sanción injustificada e innecesaria para la sociedad; además, resulta ambigua, abierta y poco clara la manera en la que el operador de la norma puede establecer las referidas sanciones, en virtud de que no prevé el parámetro para determinar qué tipo de juego amerita una multa, ni establece qué tipo de acciones pueden llegar a provocar molestias a las personas.
133. Argumenta que las normas que se impugnan, al indicar que se aplicará una multa contra "la causa de molestia, por tomar parte en juegos", implica necesariamente una evaluación subjetiva, cuya brecha de apreciación de la norma es desproporcionada, pues en ese tenor cualquier juego o reunión sería susceptible de atentar notoriamente contra la tranquilidad de las personas.
134. Finalmente, plantea que las normas tildadas de inconstitucionales tienen un espectro de aplicación muy amplio que puede redundar incluso en la afectación de derechos como el libre desarrollo de la personalidad, libertad de tránsito en vía pública, libre concurrencia y la libre manifestación de ideas, motivo por el cual, nos encontramos ante una descripción normativa que puede ser utilizada para reprimir un acto social.
135. A juicio de este Pleno del Alto Tribunal, el concepto de invalidez en estudio es **fundado** en atención a lo siguiente:
136. Como se mencionó en el apartado anterior, este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023 y 107/2023, examinó la constitucionalidad de normas que establecían sanciones similares a las que son materia de este asunto, esencialmente se determinó que las normas que establecen sanciones deben respetar los **principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal**, para ello deben proscribir la actuación arbitraria de la autoridad estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.
137. En este sentido, las normas sancionadoras deben describir con suficiente precisión las conductas que están prohibidas y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas; además, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.
138. Asimismo, si bien el legislador no está obligado a definir cada vocablo o locución utilizada al redactar la conducta infractora, es necesario que haya un grado de imprecisión razonable que permita determinar en qué consiste la conducta prohibida.

<sup>23</sup> Resueltas en sesión de once de diciembre de dos mil veintitrés.

<sup>24</sup> Resueltas en sesión de cinco de diciembre de dos mil veintitrés.

<sup>25</sup> Resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil veintitrés.

139. Con apoyo en tales premisas se realizará el análisis de constitucionalidad de las porciones normativas impugnadas, que son las siguientes:

	Municipio	Normas impugnadas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2024
1	Arizpe	<p><b>Artículo 47.</b> Son faltas que serán notificadas mediante boletas que levantarán los agentes al momento de su comisión, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>c) Las que afecten la paz y tranquilidad pública, se les aplicará una multa de 10 a 40 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic).</p> <p>(...)</p> <p>II. Efectuar juegos o prácticas de deportes en la vía pública, si se causa molestia al vecindario o si se interrumpe el tránsito.</p> <p>(...)</p>
2	Benito Juárez	<p><b>Artículo 87.</b> Son infracciones contra la seguridad de la comunidad:</p> <p>(...)</p> <p>VI. Organizar o tomar parte en juegos de cualquier índole en lugar público, que pongan en peligro a las personas que en él se encuentren, participen o transiten, o que (sic) causen molestias a las personas que habiten en él o en las inmediaciones del lugar en que se desarrolle, o que impidan la circulación libre de vehículos y/o personas en las zonas dispuestas para tal efecto.</p>
3	Agua Prieta	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>MULTAS POR FALTAS AL BANDO DE POLICÍA Y GOBIERNO</b></p> <p><b>Artículo 72.-</b> Se impondrá multa de 1 a 3 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic) por:</p> <p>a) Organizar o practicar deportes o juegos de cualquier índole, en lugar público no destinado para este fin, cuando causen molestias a los transeúntes, vecinos o conductores de vehículos y pongan en peligro la integridad física de las personas.</p>

140. Los preceptos citados prevén la imposición de multas, esencialmente, para sancionar la conducta consistente en organizar y formar parte en juegos de cualquier índole o practicar deportes en la vía pública, si estos causan molestia o pongan en peligro a las personas del vecindario, transeúntes o personas que vivan en las inmediaciones del lugar, también, si se interrumpe el tránsito.
141. Este Alto Tribunal considera que los preceptos impugnados son inconstitucionales ya que su redacción es ambigua y delega un amplio margen de discrecionalidad tanto a las autoridades municipales, como a los particulares que consideren que la conducta sancionada les generó molestias o que los colocó en una situación de peligro.
142. Para la individualización de las respectivas sanciones, es necesario determinar si existió alguna **molestia o una situación de peligro hacia una persona, ya sea que viva en el lugar o sólo esté en el mismo por cuestiones circunstanciales, incluso al “vecindario”**, esto conlleva la apreciación subjetiva de la autoridad, como de la persona o “vecindario” que aduzca tal molestia o situación de peligro, para determinar cuál fue la conducta que generó dicha situación y, en los casos en que la sanción puede graduarse, determinar la cuantía de la multa.
143. Asimismo, los preceptos sancionan la práctica de juegos y deportes en **lugares públicos**, de modo que incluso cuando estas conductas se realicen en espacios públicos específicamente destinados para estas actividades, podrían ser sancionados; luego, genera incertidumbre respecto a si tales actividades únicamente pueden realizarse en espacios privados.

144. Así pues, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los particulares, pues la calificación que haga la autoridad en función de la apreciación que en su caso exponga la persona, transeúnte o que viva en el lugar respectivo, que aduce molestia o peligro, no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, no sólo de una autoridad administrativa sino también de los particulares que se dicen afectados con la conducta, lo cual conlleva que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que si para alguna persona una actividad pudiera resultarle altamente molesta o peligrosa, para otra no representaría afectación alguna.
145. De los preceptos impugnados tampoco se prevé qué clase de **deportes** pueden dar lugar a la imposición de la sanción, lo que resulta ambiguo pues el artículo 5 de la Ley General de Cultura Física y Deporte clasifica al deporte, al menos, en tres tipos: **I) social**: el deporte que promueve, fomenta y estimula el que todas las personas sin distinción de género, edad, discapacidad, condición social, religión, opiniones, preferencias o estado civil, tengan igualdad de participación en actividades deportivas con finalidades recreativas, educativas y de salud o rehabilitación (fracción VI del citado numeral); **II) de rendimiento**: el deporte que promueve, fomenta y estimula el que todas las personas puedan mejorar su nivel de calidad deportiva como aficionados, pudiendo integrarse al deporte de alto rendimiento, o en su caso, sujetarse adecuadamente a una relación laboral por la práctica del deporte (fracción VII); y **III) de alto rendimiento**: el deporte que se practica con altas exigencias técnicas y científicas de preparación y entrenamiento, que permite al deportista la participación en preselecciones y selecciones nacionales que representan al país en competiciones y pruebas oficiales de carácter internacional (fracción VIII)<sup>26</sup>.
146. En relación con los **juegos** que pueden dar lugar a la imposición de la sanción, las normas impugnadas tampoco precisan el tipo de juegos que son materia de la sanción, en este caso el legislador soslayó que la palabra “juegos” tiene diversas acepciones<sup>27</sup> y se puede referir tanto a juegos regulados como no regulados, por ejemplo, los que son materia de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, cuya regulación es competencia exclusiva de la Federación en términos del artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal.<sup>28</sup>
147. En este sentido, las normas impugnadas sancionan con multa la organización y práctica de deportes “**de cualquier índole**”, lo que genera inseguridad pues en dicha porción normativa cabe cualquier tipo de juego y deporte, cuestión que no es afín con las características de la norma que prevé sanciones, pues, como se dijo al principio, las normas sancionadoras deben describir con suficiente precisión las conductas que están prohibidas y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas.
148. En atención a lo anterior, podemos advertir que la imposición de las multas contenidas en las normas ahora impugnadas está sujeta a cuestiones de apreciación subjetivas que impiden conocer con certeza cual es, específicamente, el hecho sancionado.
149. Por las razones expuestas y en atención a lo fundado del concepto en estudio, se declara la invalidez de los artículos 47, inciso c), fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora; 87, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Benito Juárez, Sonora; y, 72, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Agua Prieta, Sonora, todos para el ejercicio dos mil veinticuatro.
150. Similares consideraciones se expusieron en las acciones de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023 y 107/2023.

---

<sup>26</sup> “**Artículo 5.** Para efecto de la aplicación de la presente Ley, se considerarán como definiciones básicas las siguientes:

(...)

**VI.** Deporte Social: El deporte que promueve, fomenta y estimula el que todas las personas sin distinción de género, edad, discapacidad, condición social, religión, opiniones, preferencias o estado civil, tengan igualdad de participación en actividades deportivas con finalidades recreativas, educativas y de salud o rehabilitación;

**VII.** Deporte de Rendimiento: El deporte que promueve, fomenta y estimula el que todas las personas puedan mejorar su nivel de calidad deportiva como aficionados, pudiendo integrarse al deporte de alto rendimiento, o en su caso, sujetarse adecuadamente a una relación laboral por la práctica del deporte;

**VIII.** Deporte de Alto Rendimiento: El deporte que se practica con altas exigencias técnicas y científicas de preparación y entrenamiento, que permite al deportista la participación en preselecciones y selecciones nacionales que representan al país en competiciones y pruebas oficiales de carácter internacional; (...)”

<sup>27</sup> Véase: juego | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE - ASALE

<sup>28</sup> “**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

**X.** Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

(...)”

**VI.4. Análisis de los artículos que establecen cobros por la búsqueda de información y emisión de certificaciones.**

151. En su cuarto concepto de invalidez, el Ejecutivo Federal argumentó que los artículos tildados de inconstitucionales relativos a la búsqueda de información y la emisión de certificaciones vulneran los principios de gratuidad en materia de acceso a la información y proporcionalidad tributaria, previstos en los artículos 6, apartado A, fracción III, y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.
152. Señala que el ejercicio del derecho de acceso a la información, conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6 constitucional, es gratuito y únicamente se requerirá el pago que corresponda a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, sin que permita el cobro por la búsqueda o la disponibilidad momentánea de la información.
153. Por lo anterior, es injustificado aplicar cobros por realizar los procesos internos establecidos para la obtención de información, ya que, en todo caso, sólo puede imponerse una carga al solicitante de la información con motivo de los soportes en que la información deba ser entregada.
154. Refiere que los artículos impugnados establecen un pago de derechos por concepto de búsqueda de información que se tiene en los archivos municipales, lo que contraviene el principio de gratuidad, al prever una tarifa para localizar la información solicitada sin importar la modalidad de entrega de esta. Lo anterior, restringe de forma injustificada el ejercicio del derecho de acceso a la información.
155. Asimismo, refiere que los preceptos impugnados violan el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que no existe una relación razonable entre la tarifa establecida y el costo del servicio que proporcionen efectivamente los municipios. Esto es, las tarifas que establecen las normas cuestionadas son excesivas, pues no corresponden al costo de los materiales empleados para su producción.
156. En este sentido, sólo puede cobrarse al solicitante de la información de los archivos municipales, los costos de los materiales utilizados en la reproducción de la información y el envío de documentos. Para ello, debe analizarse que las cuotas se hayan fijado de acuerdo con una base objetiva y razonable de los mismos, de lo contrario, la tarifa resulta violatoria del principio de proporcionalidad en materia tributaria.
157. A consideración de este Pleno del Alto Tribunal, resulta **fundado** el concepto de invalidez que se estudia por las siguientes razones:

**VI.4.1. Proporcionalidad tributaria.**

158. En principio, respecto al parámetro de regularidad constitucional aplicable, se precisa que los preceptos impugnados establecen el cobro de derechos por la búsqueda de información y la expedición de certificaciones que no tienen relación con el derecho de acceso a la información pública, por tanto, su análisis se realizará bajo la óptica de los principios de justicia tributaria y no bajo la especial óptica del derecho de acceso a la información.
159. Pues bien, conviene referir que el principio de proporcionalidad tributaria se encuentra contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su aplicación en el ámbito de los derechos por servicios ha sido desarrollada jurisprudencialmente por esta Suprema Corte.
160. En las acciones de inconstitucionalidad 1/2022<sup>29</sup> y 2/2022<sup>30</sup>, así como 34/2023 y sus acumuladas 36/2023 y 49/2023<sup>31</sup>, entre otros precedentes, este Alto Tribunal ha sostenido que para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

<sup>29</sup> El apartado "VI.4 Cobros por servicios de búsqueda y reproducción de información no relacionados con el derecho de acceso a la información", se aprobó en sesión de trece de octubre de dos mil veintidós por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales.

<sup>30</sup> El estudio de fondo se aprobó en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veintidós por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

<sup>31</sup> El apartado "VI.3. Búsqueda de información, expedición de copias y certificaciones" se aprobó en sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintidós por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldivar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek con excepción de los derechos por la expedición de copias certificadas y Presidenta Piña Hernández.

161. Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.<sup>32</sup>
162. Dicho lo anterior, este Tribunal Procede al análisis de las disposiciones impugnadas, materia de este apartado y que son del contenido siguiente:

	Municipio	Normas impugnadas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2024
1	Magdalena	<p><b>Artículo 57.-</b> Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:</p> <p style="text-align: center;"><b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente(sic)</b></p> <p><b>XV.-</b> Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y certificado catastral de propiedad: 1.29</p>
2	Etchojoa	<p><b>Artículo 73.-</b> Por otros servicios en materia de Desarrollo Urbano a solicitud del interesado se pagará al momento de efectuar la solicitud correspondiente:</p> <p>(...)</p> <p><b>IV.- Por los servicios catastrales</b> prestados por el ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:</p> <p style="text-align: center;"><b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic)</b></p> <p>(...)</p> <p><b>o)</b> Por búsqueda de información solicitada al contribuyente y certificado catastral de propiedad. 1</p>
3	Empalme	<p><b>Artículo 67.-</b> Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base:</p> <p style="text-align: center;"><b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic)</b></p>

<sup>32</sup> Se cita en apoyo la tesis P./J. 2/98, de rubro y texto: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.** Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VII, enero de 1998, página 41, registro digital 196934.

Así como la tesis P./J.3/98, cuyo rubro y texto es: "**DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.** No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como "las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio", lo que implicó la supresión del vocablo "contraprestación"; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VII, enero de 1998, página 1998, registro digital 196933.

		(...) <b>XV.-</b> Por búsqueda de información solicitada por contribuyente y certificado catastral de propiedad 0.02
4	Guaymas	<b>Artículo 75.</b> Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos base: <b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic)</b> (...) <b>III.</b> Búsqueda de información catastral de propiedad, por expediente. 0.592
5	Caborca	<b>Artículo 25.-</b> Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base: <b>MONTO EN VUMAV</b> <b>XIII.-</b> Por búsqueda de información solicitada por contribuyente, por cada variable de información o consulta, así como de inmuebles resultantes. 1
6	San Luis Río Colorado	<b>Artículo 63.-</b> Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán, por hoja, clave catastral, por predio, por certificación y por variante de información, de los derechos en Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic), conforme a las siguientes bases: (...) <b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic)</b> <b>6.</b> Por búsqueda de información por contribuyente 10.35
7	Nogales	<b>Artículo 104.-</b> Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos conforme a la siguiente base: <b>VUMAV</b> (...) <b>XV.</b> Por búsqueda de certificado catastral de propiedad 1.67
8	Navojoa	<b>Artículo 79.-</b> Por los servicios catastrales prestados por el Ayuntamiento, se pagarán los derechos respectivos, conforme a la siguiente base: <b>CONCEPTO</b> <b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic)</b> (...) <b>XII.-</b> Por búsqueda de información solicitada por contribuyentes: 1.49
9	Sahuaripa	<b>SECCIÓN VII</b> <b>OTROS SERVICIOS</b> <b>Artículo 27.-</b> Las actividades señaladas en el presente artículo causarán las siguientes cuotas: <b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic)</b> <b>I.</b> Por la expedición de: <b>a)</b> Certificados. 2.20 (...) <b>c)</b> Expedición de certificados de no adeudo de créditos fiscales 2.20 <b>d)</b> Expedición de certificados de residencia 2.20

163. Las normas transcritas cuya invalidez se demanda establecen el cobro de derechos por la prestación del servicio de búsqueda de información y la expedición de certificados.

164. El monto del derecho lo calculan en unidades de medida y actualización y van de la 0.02 a la 10.35 veces dicha unidad, dependiendo del municipio de que se trate, por ejemplo, el monto mínimo el

- Municipio de Empalme (0.02 unidades) y el monto máximo el Municipio de San Luis Río Colorado (10.35 unidades).
165. Ahora bien, como se dijo, los preceptos impugnados prevén el cobro de derechos por la búsqueda de información que los respectivos municipios tengan en sus archivos; asimismo, por la emisión de certificados catastrales de propiedad.
  166. Este Tribunal Pleno considera que los preceptos impugnados, objeto de análisis de este apartado, transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que **los servicios de búsqueda de documentación o información implican la intervención de un servidor público que realiza la acción misma.**
  167. Al tratarse de derechos por la prestación de servicios, la cuota o tarifa debe atender a los costos que para el municipio representa prestar ese servicio, en el caso de búsqueda de documentación e información es una actividad que se realiza por un funcionario público, actividad que es inherente al trabajo que realiza en la administración pública municipal y que no necesariamente le genera costos adicionales al municipio, más allá del salario del respectivo funcionario público.
  168. La búsqueda de información y documentación por un funcionario público es una actividad inherente a las funciones que realiza en la administración pública municipal; de modo que, al realizar esas actividades no puede existir un lucro o ganancia, únicamente se pueden cobrar los costos generados por prestar el servicio, sin embargo, en el caso de los preceptos impugnados no se advierte que para la búsqueda de documentación e información se requieran materiales adicionales a la actividad misma del funcionario público.
  169. Si bien es posible que se generen costos por la reproducción de información y documentación solicitada, así como su eventual certificación, lo que en este caso gravan los preceptos impugnados es solamente la búsqueda que realiza el servidor público, lo cual no genera costos adicionales a las autoridades municipales pues tienen a su cargo el resguardo de los archivos municipales.
  170. Por otra parte, el artículo 27, fracción I, incisos a), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Sahuaripa, Sonora, establece el cobro de derechos por la cantidad de 2.20 unidades de medida y actualización, por la expedición de certificados en general, certificados de no adeudo de créditos fiscales y certificados de residencia.
  171. Dicho precepto transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, pues la cuota o tarifa debe atender a los costos que para el municipio representa prestar ese servicio; la expedición de certificados implica una compulsión de documentación e información, lo cual es una actividad que se realiza por un funcionario público y resulta inherente al trabajo que realiza en la administración pública municipal y que no necesariamente le genera costos adicionales al municipio, más allá del salario del respectivo funcionario público o los materiales con los que se plasma la certificación.
  172. Esto es, la certificación por un funcionario público es una actividad inherente a las funciones que realiza en la administración pública municipal; de modo que, al realizar esas actividades únicamente se pueden cobrar los costos generados por prestar el servicio.
  173. La certificación implica la fe pública del funcionario que la expide, actividad que no puede generar por sí sola costo alguno. Dicha fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando así seguridad y certeza jurídica al interesado.
  174. El servicio que presta el Estado en este supuesto se traduce en la expedición de una certificación que corresponde al cotejo con la información y documentación que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.
  175. A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que, para que la cuota aplicable sea proporcional, debe

guardar una relación razonable con el costo de los efectivos insumos que implican el servicio prestado, en este caso, de certificación o constancia de documentos por cada hoja tamaño carta u oficio.<sup>33</sup>

176. En el caso concreto, se cobra por certificación la cantidad de 2.20 UMA, sin que se advierta del proceso legislativo motivación alguna que justifique dicho monto que asciende a la cantidad de \$238.85 (doscientos treinta y ocho pesos 85/100 M.N.), mismo que resulta desproporcional pues como se ha dicho, tratándose de derechos sólo se puede cobrar lo que al Estado le cuesta prestar el servicio, sin que pueda existir un interés lucrativo en el mismo. Además, la expedición de certificaciones contenida en la norma que se analiza implica una compulsión y la fe pública del funcionario municipal competente, cuestión que no puede incrementar el costo del servicio, pues la actividad de certificación es inherente al desempeño del cargo, lo que no genera un costo para el municipio.
177. De tal forma, si las normas impugnadas establecen cuotas que no atienden al costo que representa la prestación del servicio, son inconstitucionales por violar el principio de proporcionalidad tributaria.
178. Más aún, para este Tribunal Pleno, el hecho de que en los preceptos impugnados se determinen cuotas en UMA no guarda una relación razonable con el costo que para el Estado representa la prestación del servicio,<sup>34</sup> esencialmente porque el valor de la UMA no se determina en función del costo que para los municipios representa prestar servicios públicos, tal como se advierte del artículo 4<sup>35</sup> de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización, que establece el método para determinar el valor de la UMA y que permite concluir que el legislador estableció la cuota de los derechos impugnados atendiendo a elementos ajenos al costo del servicio público en cuestión.
179. Por tanto, la cuota en cantidad de 2.20 UMA, prevista en la norma impugnada resulta desproporcional, pues no guarda una relación razonable entre el costo que implica certificar un documento y el gasto efectivamente erogado por el ente municipal para prestar el servicio, lo que vulnera el principio de proporcionalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.
180. Atendiendo a los razonamientos precisados, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos 57, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena, Sonora; 73, fracción IV, inciso o), de la

<sup>33</sup> Se cita en apoyo la Jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.), de rubro y texto: "**DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)**". Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006, al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077 y registro digital 160577. Así como la Tesis 2a. XXXIII/2010, de rubro y texto: "**DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA**". La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274 y registro 164477.

<sup>34</sup> Véase el párrafo 118 de la resolución correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 34/2023 y sus acumuladas 36/2023 y 49/2023.

<sup>35</sup> "**Artículo 4.** El valor actualizado de la UMA se calculará y determinará anualmente por el INEGI, de conformidad con el siguiente método:  
I. El valor diario se determinará multiplicando el valor diario de la UMA del año inmediato anterior por el resultado de la suma de uno más la variación interanual del Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre del año inmediato anterior.  
II. El valor mensual será el producto de multiplicar el valor diario de la UMA por 30.4.  
III. El valor anual será el producto de multiplicar el valor mensual de la UMA por 12."

Ley de Ingresos del Municipio de Etchojoa, Sonora; 67, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Empalme, Sonora; 75, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guaymas, Sonora; 25, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Caborca, Sonora; 63, numeral 6, Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora; 104, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora; 79, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Navojoa, Sonora y, 27, fracción I, incisos a), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Sahuaripa, Sonora; todos para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro.

#### VI.4.2. Acceso a la información.

181. De las normas impugnadas que se analizan en el presente apartado de “cobro por búsqueda de información y copias certificadas”, sólo el artículo 32, numeral 6, inciso B), subinciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora, está relacionado con el derecho de acceso a la información, por lo cual, será analizado bajo este parámetro de regularidad constitucional.
182. En principio, para desarrollar ese parámetro de regularidad, es necesario exponer lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 5/2022<sup>36</sup>, 11/2022<sup>37</sup> y 18/2023 y su acumulada 25/2023<sup>38</sup>, en las que recientemente se ha pronunciado sobre los principios y directrices que rigen el derecho de acceso a la información, para lo cual se analizó el contenido del numeral 6, fracción III<sup>39</sup>, de la Constitución Federal, haciéndose énfasis en que, en específico, el de **gratuidad**, constituye un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, toda vez que su finalidad es que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información.
183. Ese principio quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>40</sup> que establece que el ejercicio del derecho de acceso a la información es **gratuito** y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y de entrega solicitada.
184. De igual forma, en el numeral 141<sup>41</sup> de la mencionada Ley General se previó que, en caso de existir costos para obtener la información, éstos **no podrán ser superiores al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, al costo de envío y al pago de la certificación de los documentos**, cuando proceda, y que **la información será entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples**.
185. Esto es, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública son claras al establecer la gratuidad del acceso a la

<sup>36</sup> Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veintidós por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales.

<sup>37</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil veintidós por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales.

<sup>38</sup> Resueltas en sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintidós por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de algunos preceptos en función de los montos previstos, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek con excepción de todos los incisos b) que prevén los derechos por la expedición de copias certificadas y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 144 y 152.

<sup>39</sup> **Artículo 6. (...)**

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

(...)

<sup>40</sup> **Artículo 17.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

En ningún caso los Ajustes Razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos.

<sup>41</sup> **Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

II. El costo de envío, en su caso, y

III. El pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.”

información, constituyendo así una obligación categórica de todas las autoridades el garantizar dicha gratuidad.

186. En particular, al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018<sup>42</sup>, este Tribunal Pleno determinó que el principio de gratuidad se introdujo al texto constitucional en virtud de la reforma de veinte de julio de dos mil siete, de cuyo proceso de creación, en lo que importa, del dictamen de la Cámara de Diputados se observa que el Poder Reformador de la Constitución precisó que dicho principio se refiere sólo a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue, por ejemplo: medios magnéticos, copias simples o certificadas, y tampoco a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando lo solicite el interesado, de modo que **los medios de reproducción y de envío tienen un costo, no así la información en sí misma**.
187. En ese asunto también se hizo referencia a lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 5/2017**,<sup>43</sup> en la que se analizó el derecho de acceso a la información, sus dimensiones y vertientes; así, se puntualizó —en lo que importa— que, al emitir la referida ley general, el legislador enfatizó que atendiendo al principio de gratuidad sólo pueden realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y su envío, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas.
188. En suma, se precisó que el texto constitucional establece la obligación categórica de garantizar la gratuidad en el acceso a la información, de manera que **no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda que realice el sujeto obligado**, pues únicamente puede ser objeto de pago y, por ende, de cobro, lo relativo a las modalidades de reproducción y de entrega solicitadas.
189. Asimismo, el Pleno indicó que, en términos de los artículos 1; 2, fracciones II y III; 17, párrafo primero; 124, fracción V; 133; 134 y 141, entre otros, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, **el principio de gratuidad exime de cobro la búsqueda de información, caso contrario tratándose de los costos de los materiales utilizados para su reproducción, su envío y/o la certificación de documentos, siempre y cuando sean determinados a partir de una base objetiva y razonable**.
190. De acuerdo con la mencionada ley general, para determinar las cuotas aplicables, el legislador debe considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo, que esas cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos; pero, cuando tal legislación no sea aplicable al sujeto obligado, entonces las cuotas respectivas deben ser menores a las ahí contenidas.
191. Además, de acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratarse del cobro de derechos, las cuotas deben ser acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados e iguales para todos aquellos que reciban el mismo servicio, lo cual se sustenta en la jurisprudencia P./J. 3/98<sup>44</sup> de este Alto Tribunal, de rubro: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA”**.
192. En conclusión, tratándose del derecho de acceso a la información, conforme al texto constitucional y legal aplicables, el principio de gratuidad implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos, y que esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.
193. Como se ve, los dos aspectos mencionados consistentes en la gratuidad de la información y la posibilidad de que se cobren únicamente el costo de los materiales de reproducción, envío, o bien, su certificación, fijados a partir de una base objetiva y razonable, se traducen en una obligación para el legislador consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen o establezcan esos costos.

<sup>42</sup> Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, seis de diciembre de dos mil dieciocho.

<sup>43</sup> Sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad 5/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

<sup>44</sup> Jurisprudencia P. /J. 3/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital 196933.

194. La aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, tratándose de leyes, implica que, al crear una norma que regule o contenga esos costos que se traducen en una cuota o tarifa aplicable, el legislador tenga que realizar una **motivación reforzada** en que explique esos costos y la metodología que utilizó para establecer la tarifa o cuota respectivas.
195. Es así porque sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto que contenga dicha cuota o tarifa, es decir, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.
196. Cierto es que, si se toma en cuenta que, conforme al texto constitucional, la materia que nos ocupa se rige por el principio de gratuidad y que, conforme a la ley general aplicable, sólo puede cobrarse el costo de los materiales usados para su reproducción, envío o, en su caso, la certificación de documentos, es claro que el legislador debe cumplir con la carga de motivar de manera reforzada esos aspectos al emitir la disposición legal conducente.
197. Es por ello que, en caso de incumplir ese deber, los órganos judiciales competentes no podrían examinar si la norma efectivamente se ajusta a dicho parámetro de regularidad, esto es, si respeta o no el principio de gratuidad entendido como la posibilidad del Estado de cobrar únicamente el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información, su envío y/o la certificación de documentos y a partir de cuotas establecidas con una base objetiva y razonable de los insumos utilizados.
198. Explicado lo anterior, se procede a transcribir el artículo objeto del presente estudio, mismo que es el contenido siguiente:

	Municipio	Normas impugnadas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2024
1	Arizpe	<p><b>Artículo 32.</b> Los productos causarán cuotas y podrán provenir, enunciativamente, de las siguientes actividades:</p> <p><b>6.</b> Por los siguientes conceptos de productos, se aplicarán las cuotas de acuerdo a la tarifa que se indica:</p> <p style="text-align: center;"><b>Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic)</b></p> <p>(...)</p> <p><b>B.</b> Solicitud de acceso a la información pública:</p> <p><b>a).</b> - Por copia certificada de documentos por hoja 0.50</p> <p>(...)</p>

199. La norma transcrita prevé que el Municipio de Arizpe, Sonora podrá cobrar la cantidad 0.50 la unidad de medida y actualización<sup>45</sup> por cada copia certificada de documentos, derivada de la solicitud de acceso a la información pública, lo anterior por concepto de productos.
200. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera necesario determinar cuál es la naturaleza jurídica del cobro previsto en el precepto impugnado, ya que el legislador local decidió denominarle **productos**, sin embargo, su análisis de regularidad constitucional dependerá de su naturaleza, esto es, si se trata de **productos o de derechos**.
201. Al respecto, en el artículo 2, fracción III, del Código Fiscal del Estado de Sonora<sup>46</sup>, el legislador local definió a los **derechos** como las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de **bienes del dominio público** del Estado de Sonora, así como por recibir servicios que presta ese Estado en sus **funciones de derecho público**, salvo cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley.

<sup>45</sup> Si la unidad de medida y actualización para dos mil veinticuatro es de \$108.57 (ciento ocho pesos 57/100 M.N.), el 0.50 corresponde a la cantidad de \$54.29 (cincuenta y cuatro pesos 29/100 M.N.).

<sup>46</sup> **Artículo 2°.** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones especiales y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

(...)

III. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público del Estado de Sonora, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley; También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado; y,

(...)

202. También, señala el mismo artículo, que serán derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.
203. Por otra parte, en el artículo 3, último párrafo, del mismo Código Fiscal del Estado de Sonora<sup>47</sup> establece que serán **productos** los ingresos que percibe el Estado derivados de la explotación, arrendamiento y enajenación de bienes de su propiedad, así como los provenientes de las inversiones que el mismo realiza en actividades económicas o cuando actúe como persona de derecho privado.
204. Para determinar si el cobro de un servicio prestado por el municipio es un derecho o un producto, necesariamente debe determinarse si éste se presta en ejercicio de funciones derecho público o privado.
205. En el caso concreto, el precepto en cuestión **prevé cobros por la reproducción y certificación de información en poder de la autoridad municipal, la cual se considera un bien de dominio público**, cuestión que no se encuentra relacionada lo que el legislador local definió como producto, estos, la simple reproducción y certificación de información no tiene relación con la explotación, arrendamiento o enajenación de bienes de la propiedad del Estado, ni tampoco implica una inversión.
206. Aunado a que dicha información tiene el carácter de ser pública; por lo cual, el cobro que establece el artículo en cuestión es un derecho y no un producto como lo denomina el mismo precepto.
207. De lo anterior, conforme al parámetro de cuenta, **no puede establecerse cobro alguno por el acceso a la información pública, pero sí por el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información, su envío o entrega, así como por su certificación.**
208. En el caso, la disposición impugnada establece el cobro de derechos por la **expedición de certificaciones para dar cumplimiento a solicitudes de acceso a la información pública**<sup>48</sup>, lo cual en principio es válido, **pero el costo de la certificación debe estar justificado de manera objetiva y razonable**, ya que si bien este Tribunal Pleno ha aceptado que en el proceso creativo, el legislador no debe exponer, necesariamente, todas las razones de su actuación, en este tipo de casos es necesario establecer elementos objetivos y razonables que atiendan al valor real de los servicios prestados por los municipios, es decir, **se requiere de una motivación reforzada.**
209. Lo anterior porque, como se dijo, en materia de acceso a la información en el que rige el principio de gratuidad, las tarifas o cuotas deben estar motivadas, lo cual se erige como una carga para el legislador quien deberá razonar sobre esos aspectos a fin de dirimir la constitucionalidad de los preceptos respectivos, es decir, deberán sustentarse en una metodología que justifique el precio que se impone a los interesados.
210. Al respecto, en el procedimiento legislativo de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro, específicamente en la parte expositiva del dictamen que remite la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales del Poder Legislativo de ese Estado, se advierte que **no se motivó de manera objetiva y razonable el establecimiento de derechos relacionados por la certificación de documentación o información relacionada con solicitudes de acceso a la información pública**, pues en relación con el cobro por la reproducción en copias para atender las solicitudes de acceso a la información, señaló lo siguiente:

“En relación con lo anterior, estamos conscientes que la reproducción en copias para atender las solicitudes de acceso a la información, representa un gasto para los órganos de gobierno municipal, en su mayoría, de escasos recursos presupuestales; sin embargo, debemos atender el mandato del máximo órgano de justicia de la Nación, eliminando las disposiciones que fijan costos exorbitantes y desproporcionados para esos efectos. Es por ello que recomendamos que los ayuntamientos cuyas leyes se vean afectadas con estas eliminaciones, fijen cuotas más adecuadas para cubrir sus gastos en esta materia y propongan a esta Soberanía la reforma a sus respectivas leyes de ingresos para que las mismas sean aprobadas por este Poder Legislativo y no vean afectadas sus finanzas, pero que, al mismo tiempo, no obstaculicen el Derecho Humano de Acceso a la Información de los habitantes de sus respectivos municipios, por lo que, a efecto de respetar dicho derecho, y no afectar las finanzas municipales, se homologó el cobro de copias, considerando que el precio promedio de \$2.00 (dos pesos) o 0.020 UMAS.”

<sup>47</sup> **Artículo 3º.** Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado que no pueden ser catalogados como impuestos, participaciones, contribuciones especiales, derechos o productos.

(...)

Son productos los ingresos que percibe el Estado, derivados de la explotación, el arrendamiento o enajenación de bienes de su propiedad, así como los que provienen de las inversiones que el mismo realiza en actividades económicas o cuando actué como persona de derecho privado.

<sup>48</sup> Conforme al artículo 3, fracción XX, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora, la información pública es toda aquella que se encuentra en posesión de los sujetos obligados, con excepción de la que tenga el carácter de confidencial.

211. Como se puede advertir, el Congreso estatal **no justificó el cobro por la expedición de certificaciones para dar cumplimiento a solicitudes relacionadas con el derecho de acceso a la información pública en el Estado de Sonora, con una base objetiva y razonable que pueda ser estudiada por este Tribunal Pleno**, pues se limitó a referir que algunos municipios habían propuesto en sus proyectos de leyes de ingresos cobros exorbitantes y desproporcionados, por lo cual, decidió modificar las propuestas y fijar un precio por copia de 0.020 unidades de medida y actualización.
212. Como se expuso en el apartado anterior, la certificación involucra la fe pública del funcionario que la expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones, de modo que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y, después de confrontarlo, reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.
213. Sin embargo, ello no puede dar lugar a un cobro injustificado ni desproporcionado por el servicio señalado, el cual de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de los preceptos impugnados, se advierte que el establecimiento de la cuota **no fue motivado de manera reforzada por el legislador ordinario**, aunado a que los municipios no pueden pretender obtener ganancias al prestar un servicio público, como lo es la certificación de información proporcionada en cumplimiento a solicitudes relativas al acceso a la información pública.
214. Por las razones expuestas, el precepto impugnado es inconstitucional por establecer cobros sin que se hayan justificado de manera objetiva y razonable, generando con ello la transgresión al derecho de acceso a la información pública y al principio de gratuidad.
215. Por lo anterior, este Tribunal Pleno declara la inconstitucionalidad del artículo 32, numeral 6, inciso B, subinciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora.

#### **VI.5. Análisis de los artículos que establecen cobros por la prestación del servicio de alumbrado público.**

216. En su quinto concepto de invalidez, el Ejecutivo Federal señaló que los preceptos impugnados que establecen el cobro por la prestación del servicio de alumbrado público vulneran los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria. Lo anterior, porque no es permisible la afectación a la esfera jurídica de las personas a través de actos de autoridad que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos.
217. Refiere que las contribuciones pueden ser de distinta naturaleza, lo que atiende a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales que, por un lado, determina su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que las regula.
218. En este sentido, el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos, puesto que tienen naturaleza distinta. Con relación a los derechos, dicho principio implica que la determinación de las cuotas correspondientes debe tener en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.
219. Argumenta que las normas impugnadas transgreden el principio de proporcionalidad tributaria porque el legislador omitió establecer cuánto le cuesta al municipio proporcionar el servicio de alumbrado público para distribuir el costo de manera proporcional entre los usuarios del servicio.
220. Asimismo, refiere que, aun y cuando, el Congreso local haya desglosado los conceptos que representan los costos del servicio de alumbrado público, estos no contienen las cantidades que gastaron en cada concepto, por lo que no es posible determinar una tarifa si no se cuenta con los costos que erogó el municipio para suministrar el referido servicio, de ahí que devenga su inconstitucionalidad, ya que establecieron tarifas fijas para el cobro de servicio, sin especificar cuanto se gastaron por la instalación y mantenimiento de las luminarias.
221. A juicio de este Pleno del Alto Tribunal es **fundado** el concepto de invalidez en estudio por las siguientes consideraciones:
222. Para resolver el presente tema, resulta oportuno citar el artículo 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la Constitución Federal, el cual dispone lo siguiente:

“**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:

[...]

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

[...]

**b)** Alumbrado público.

[...]

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.

[...]

**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:

[...]

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

[...]

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

[...]

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

[...]”

223. De ese precepto se aprecia que los municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público y que tendrán derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura contributiva “derechos” para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.
224. Así, corresponde a las legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que perciban los municipios por concepto de los servicios que deben prestar (entre los que se encuentra el de alumbrado público).
225. Conforme a lo referido, para determinar si los artículos impugnados por el Ejecutivo Federal son inconstitucionales, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que prevé; es decir, si se trata de un derecho como aduce el Congreso del Estado de Sonora.
226. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé los principios que rigen a las contribuciones tanto a nivel federal como en la Ciudad de México, los Estados y los Municipios. Este precepto establece lo siguiente:

“**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

[...]

**IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

227. Como se ve, la Constitución Federal establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución:
- Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.
  - Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
  - Sólo se pueden crear mediante ley.
  - Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios; es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
  - Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.
228. De acuerdo con esas características, la contribución es un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales obtenido por un ente de igual naturaleza (Federación, Estados o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.
229. Una vez establecido el concepto constitucional de contribución es necesario mencionar que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.
230. Así, los elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, son el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.
231. Dichos elementos pueden conceptualizarse de la manera siguiente:
- Sujeto. Es aquella persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.
  - Hecho Imponible. Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. Constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.
  - Base Imponible. Es el valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.
  - Tasa o Tarifa. Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.
  - Época de Pago. Se refiere al momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y que debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.
232. Además, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.
233. Aunado a que, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal para las entidades federativas, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

234. A diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que, mediante ley, el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público (como es el alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.
235. Dicho de otro modo, en el caso de derechos, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que este último determine, por el aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará el Estado.
236. A partir de los razonamientos precisados, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia; pues, inversamente, no serán consideradas dentro del marco de constitucionalidad y, en consecuencia, deberán ser eliminadas del sistema jurídico al que pertenezcan.
237. Así, tratándose de derechos es necesario que el hecho imponible del monto que se busca recaudar observe el principio de proporcionalidad tributaria; es decir, que exista razonabilidad entre el valor por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio prestado por el Estado, lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.
238. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones. De lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.
239. En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, en el que debe tomarse en cuenta que la base es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.
240. Es por ello que, la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente la base y tarifa del hecho imponible, consiste en que a través de ellos se demuestra si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto; ya que, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.
241. Dicho lo anterior, se precede a analizar los artículos impugnados en este apartado y que son del contenido siguiente:

	Municipio	Normas impugnadas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2024												
1	Nogales	<p><b>Artículo 77.-</b> Por la prestación de Servicio de Alumbrado Público, para efectos de esta contribución, se entenderá por costo total del servicio el que resulta de sumar los costos de los consumos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas eléctricas y postes, los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio y la constitución de una reserva razonable para la reposición mejoramiento, y en su caso, expansión del servicio. De la misma manera los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos ubicados en las zonas urbanas o suburbanas de las poblaciones municipales, pagaran un derecho con base al costo total del servicio que se hubieran ocasionado con motivo de su prestación, entre el número de usuarios registrados en la Comisión Federal de Electricidad, más el número de los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos que no cuenten con dicho servicio en los términos de la Ley de Hacienda Municipal.</p> <p>Las cuotas mensuales aplicables para el ejercicio fiscal correspondiente, son las siguientes:</p> <table> <tr> <td>I.</td> <td>Tarifa Social</td> <td>\$10.00</td> </tr> <tr> <td>II.</td> <td>Tarifa General</td> <td>\$20.18</td> </tr> <tr> <td>III.</td> <td>Predios Industriales</td> <td>\$2,629.80</td> </tr> <tr> <td></td> <td>(...)</td> <td></td> </tr> </table>	I.	Tarifa Social	\$10.00	II.	Tarifa General	\$20.18	III.	Predios Industriales	\$2,629.80		(...)	
I.	Tarifa Social	\$10.00												
II.	Tarifa General	\$20.18												
III.	Predios Industriales	\$2,629.80												
	(...)													

2	Navojoa	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO</b></p> <p><b>Artículo 63.-</b> Por la prestación del servicio de Alumbrado Público los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos ubicados en las zonas urbanas o suburbanas de las poblaciones municipales, pagarán un derecho por el servicio que se hubiere ocasionado con motivo de su prestación en los términos de la Ley de Hacienda Municipal.</p> <p>Para el ejercicio 2024, será una cuota mensual como tarifa general de \$65.00 (Son: sesenta y cinco pesos 00/100 m.n.) misma que se podrá pagar trimestralmente en los servicios de Enero, Abril, Julio y Octubre de cada año, pudiéndose hacer por anualidad anticipada y se incluirán en los recibos correspondientes al pago del impuesto predial. En estos casos el pago deberá realizarse en las oficinas recaudadoras de la Tesorería Municipal o en las instituciones autorizadas para el efecto.</p> <p>(...)</p>
---	---------	---

242. Las normas transcritas prevén el cobro de un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público.
243. Por lo que hace a la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, prevé en el artículo controvertido que el costo total del servicio es el resultado de sumar los costos de los consumos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas eléctricas y postes, los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio y la constitución de una reserva razonable para la reposición mejoramiento, y en su caso, expansión del servicio.
244. Señala que el costo total del servicio será pagado por los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos ubicados en las zonas urbanas o suburbanas de las poblaciones municipales que se encuentren registrados en la Comisión Federal de Electricidad y los que no se encuentren inscritos.
245. En este sentido, establece tres tipos de cuotas aplicables: I) una tarifa social por la cantidad de \$10.00 (diez pesos 00/100 M.N.); II) una tarifa general por la cantidad de \$20.18 (veinte pesos 18/100 M.N.) y, III) una cuota para predios industriales en cantidad de \$2,629.80 (dos mil seiscientos veintinueve pesos 80/100 M.N.).
246. Por otra parte, la Ley de Ingresos del Municipio de Navojoa, Sonora, prevé que los propietarios y poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos ubicados en las zonas urbanas o suburbanas de las poblaciones municipales, pagarán el derecho de alumbrado público mensualmente con una tarifa general de \$65.00 (sesenta y cinco pesos 00/100 M.N.).
247. Al respecto, por lo que hace a la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, este Tribunal Pleno observa que, si bien el legislador local estableció como base del derecho el costo total del servicio,<sup>49</sup> lo cierto es que el cálculo individualizado del servicio de alumbrado público aplicando el fin para el cual está destinado el predio no respeta los principios constitucionales vinculados a las obligaciones de carácter fiscal.
248. Lo mismo ocurre con el derecho previsto para el Municipio de Navojoa, pues sólo fija una cuota mensual general en cantidad de \$65.00 (sesenta y cinco pesos 00/100 M.N.), sin que se advierta que atendió dicho monto a lo que costó para ese Municipio la prestación del servicio de alumbrado público.

<sup>49</sup> Señala el mismo precepto que las cuotas del derecho en cuestión se determinaron tomando en cuenta el costo total del servicio que es el resultado de sumar los costos de los consumos de energía eléctrica destinados a la prestación del servicio de alumbrado público, la reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas eléctricas y postes, los sueldos del personal encargado de las tareas inherentes a la prestación del servicio y la constitución de una reserva razonable para la reposición mejoramiento, y en su caso, expansión del servicio.

249. En efecto, como se desprende del criterio P./J. 3/98, de rubro: **“DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.”**,<sup>50</sup> para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento diferente al costo, como en la especie el destino del inmueble (tarifa social, general o industrial) o atendiendo al lugar donde se encuentre el predio (zona urbana o suburbana).
250. Esto es, los derechos por servicios son una especie del género “contribuciones” que tiene su causa en la recepción de la actividad de la administración pública, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, lo que justifica el pago del tributo.<sup>51</sup>
251. Entender de una manera diversa la naturaleza de un derecho, traería como consecuencia la vulneración a los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el numeral 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio; en tanto que los servicios públicos se organizan en función del interés general y, sólo secundariamente, en el de los particulares.
252. En consecuencia, se advierte que las normas analizadas transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad, porque fijan el cálculo del monto que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público a partir de circunstancias que no atienden al valor que representa al Municipio prestar ese servicio; sino que, se introducen elementos ajenos a éste, a fin de determinar el crédito fiscal a cargo del sujeto pasivo.
253. De manera que, resulta evidente que, por un lado, los contribuyentes no pagan de manera proporcional, en atención a la naturaleza de las contribuciones denominadas “derechos”; por otra parte, se otorga un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio que no es posible individualizar a través de la fórmula que el legislador local propuso.
254. Por lo que hace a la cuota única prevista para el Municipio de Navojoa, igualmente, no atiende a los costos que para el municipio genera la prestación del servicio de alumbrado público, pues fija una cuota general aplicable a los propietarios o poseedores de predios construidos o de predios no edificados o baldíos ubicados en las zonas urbanas o suburbanas de las poblaciones municipales, sin atender, como se dijo, al costo que genera dicho servicio.
255. De esa forma, el hecho de que la legislatura local hubiere establecido el derecho por el servicio de alumbrado público a partir de la introducción de aspectos desvinculados del costo que le representa al municipio prestarlo como base de la contribución, tales como el uso que se le dé al predio en cuestión o la zona donde se encuentre la propiedad, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.
256. No obstante lo establecido, es posible destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base, por supuesto, en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben el mismo servicio.
257. En efecto, determinar en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio prestado resulta complicado, por lo que las legislaturas estatales tienen obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales, independientemente de que, por regla general, los servicios que prestan los municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

<sup>50</sup> P./J. 3/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo VII, Enero de 1998, página 54, registro digital 196933.

<sup>51</sup> Véase jurisprudencia P./J. 41/96 “DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCION EN LA JURISPRUDENCIA.”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo IV, Julio de 1996, página 17, registro digital 200083.

258. Entonces, es verdad que del servicio de alumbrado público, en principio, se benefician los dueños o habitantes de los predios mencionados, pero también lo hacen los peatones y los conductores de vehículos en la vía pública, sobre quienes no se establece el derecho por tratarse de sujetos indeterminados; situación que reitera que el cobro del servicio únicamente a los propietarios y/o poseedores del predio en cuestión se trate de una carga desproporcionada y carente de razonabilidad, al no ser quienes representan el total de la comunidad que se beneficia.
259. En virtud de lo anterior, procede declarar la invalidez de los artículos 77 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora y 63 de la Ley de Ingresos del Municipio de Navojoa, Sonora, todos para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro.
260. En similares términos se resolvió la acción de inconstitucionalidad 7/2022<sup>52</sup>.

**VI.6. Análisis de los artículos que establecen multas por “pernoctar en estado de ebriedad o bajo el influjo de tóxicos en interiores de vehículos o en la vía pública”, “dormir habitualmente en lugares públicos o lotes baldíos” y “pernoctar en la vía pública, parques, plazas, áreas verdes y demás sitios públicos”.**

261. En su sexto concepto de invalidez, el Ejecutivo Federal argumentó que los artículos tildados de inconstitucionalidad vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, tutelados en el artículo 1, quinto párrafo, de la Constitución Federal.
262. Refiere que de acuerdo con los derechos de igualdad y no discriminación, el legislador debe cuidar el contenido de las normas de manera que las palabras que utilice no generen desigualdad o discriminación.
263. En el caso concreto, se establecieron multas por "pernoctar en estado de ebriedad o bajo el influjo de tóxicos en interiores de Vehículos o en la vía pública", "dormir habitualmente en lugares públicos o lotes baldíos" y "pernoctar en la vía pública, parques, plazas, áreas verdes y demás sitios públicos", tiene por efecto discriminar de forma directa a las personas, que por diversas circunstancias se ven en la necesidad de dormir o pernoctar en esas condiciones.
264. Refiere que el hecho de que un individuo duerma o pernocte en un espacio común no representa peligro o daño alguno a los espacios públicos, plazas, parques, etc. Por lo que, el cobro de multa por dichas conductas resulta discriminatorio al imponer una sanción desproporcional, lo que trae como consecuencia discriminar a las personas que por algún motivo se vean en esta circunstancia.
265. Señala que la aplicación de dicha multa da lugar a un trato irrazonable e injusto, que a su vez produce un efecto de discriminación indirecta que afecta negativamente en forma desproporcional a las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de pernoctar o dormir en esas circunstancias.
266. A consideración de este Pleno del Alto Tribunal es **fundado** el concepto de invalidez en estudio en atención a lo siguiente:
267. El estudio de las normas que integran este apartado se estudiarán en dos subapartados, ya que una de las fracciones impugnadas introduce dos frases (“estado de ebriedad” y “bajo el influjo de tóxicos”), que requieren un estudio aparte.

**VI.6.1. Multas por pernoctar en la vía pública o lotes baldíos.**

268. Las normas que se analizarán en este subapartado son las siguientes:

	Municipio	Normas impugnadas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2024
1	Fronteras	<p><b>Artículo 56.-</b> Son Faltas (sic) a la (sic) que atentan contra las buenas costumbres:</p> <p style="text-align: right;"><b>En salarios Mínimos</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Mínima      Máxima</b></p> <p><b>VII.</b> Dormir habitualmente en lugares públicos o lotes baldíos</p> <p style="text-align: right;">1                      1</p> <p>(...)</p>

<sup>52</sup> Resuelta el veinticinco de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos del 91 al 93, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales.

2	Arizpe	<p><b>Artículo 47-</b> Son faltas que serán notificadas mediante boletas que levantarán los agentes al momento de su comisión, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p><b>c)</b> Las que afecten la paz y la tranquilidad pública, se les aplicara una multa de 10 a 40 Veces la Unidad de Medida y Actualización Vigente.</p> <p>(...)</p> <p><b>VIII.-</b> Pernoctar en la vía pública, parques, plazas, áreas verdes, y demás sitios públicos.(...)</p>
---	--------	--

269. Estas normas, refiere el accionante, son inconstitucionales porque vulneran el derecho de igualdad y no discriminación, contenido en el artículo 1, quinto párrafo, de la Constitución Federal, pues discriminan de forma directa a las personas que por diversas circunstancias se ven en la necesidad de dormir o pernoctar en esos lugares y condiciones.
270. Las normas en cuestión establecen multas que se determinarán en salarios mínimos y en unidades de medida y actualización, según el municipio de que se trate, por dormir o pernoctar en lugares públicos, por ejemplo, parques, plazas y áreas verdes; así como en lotes baldíos.
271. Se precisa que el artículo 56, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Fronteras, Sonora, también sanciona el dormir habitualmente en lotes baldíos, término que debe ser entendido como lo concibió la Segunda Sala de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 89/2007-SS.
272. Al resolver dicha contradicción, la mencionada Segunda Sala entendió como lote baldío aquel que no se encuentra edificado<sup>53</sup>, entonces, para el caso concreto, se trata de lugares públicos sin construcción.
273. Al respecto, se precisa que este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019<sup>54</sup>, y 7/2022<sup>55</sup>, determinó que dormir constituye una necesidad fisiológica, aunado a que genera un trato discriminatorio que perjudica a las personas en situación de calle o sin hogar.
274. En esos asuntos se determinó que el concepto de “necesidad fisiológica” comprende todas aquellas actividades que son requeridas para sobrevivir y lograr un equilibrio de las funciones corporales del ser humano, resulta ser tan amplio que se presta a valoraciones subjetivas.
275. En efecto, dentro de las necesidades humanas a nivel corporal se comprenden el hambre, la sed, el sueño, la actividad física y mental, respirar, alimentarse, aarse, descansar, entre otras cuestiones que resultan fundamentales para la subsistencia del ser humano; por tanto, las normas impugnadas abarcan aquella conducta relativa a dormir.
276. Se precisó también que las normas ahí impugnadas se encontraban redactadas en términos neutrales, por lo que producían un efecto discriminatorio en perjuicio de las personas carentes de un hogar propio, de donde deriva la necesidad de reconocer la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran.
277. Se indicó que la Primera Sala de este Alto Tribunal ha determinado que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto.

<sup>53</sup> Véase la jurisprudencia 2a./J. 109/2007, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Junio de 2007, página 336, con registro digital 172170, que es del rubro siguiente: “**PREDIAL. EL ARTÍCULO 8o., FRACCIÓN I, INCISOS A) Y C), DE LAS LEYES DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ, GUERRERO, PARA LOS EJERCICIOS FISCALES DE 2005 Y 2006, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.**”

<sup>54</sup> Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmin Esquivel Mossa, veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, en cuanto al tema que nos ocupa, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>55</sup> Resuelta en sesión de veinticinco de octubre de dos mil veintidós, por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Voto en contra de consideraciones el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

278. Lo anterior tenía sustento en la jurisprudencia 1a./J. 100/2017, de la Primera Sala, de rubro: **“DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN”**.<sup>56</sup>
279. De esta forma, en el caso, las normas que sancionan administrativamente por dormir en la vía pública producen un efecto de discriminación indirecta que afecta negativamente en forma desproporcional a las personas que, por sus condiciones particulares, tienen la necesidad de pernoctar en esas circunstancias.
280. Aunado a lo anterior, es evidente que la sanción por dormir en la vía pública no encuentra un fundamento objetivo en materia de política pública de los Municipios cuyas leyes de ingresos son materia de análisis, incluso atendiendo a los antecedentes legislativos de las normas no se prevé alguna justificante para sancionar a aquellas personas que, por cualquier circunstancia, tengan la necesidad de pernoctar o trasnochar en esa situación.
281. Entonces, al tener en cuenta los factores contextuales o estructurales de la discriminación que generan los preceptos combatidos en este apartado, así como a su vaguedad e imprecisión, llevan a declarar su inconstitucionalidad.
282. Por tanto, se declara la invalidez de los artículos 56, fracción VII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Fronteras, Sonora, y 47, inciso c), fracción VIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora, todos respecto al ejercicio fiscal dos mil veinticuatro.
283. A conclusión semejante arribó este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, y 7/2022.

**VI.6.2. Multas por pernoctar en estado de ebriedad o bajo el influjo de tóxicos en interiores de vehículos o en la vía pública.**

284. La norma cuya constitucionalidad se analizará en el presente subapartado es la siguiente:

	Municipio	Ley de Ingresos Municipal para el Ejercicio Fiscal 2024
1	Fronteras	<p><b>Artículo 56.-</b> Son Faltas (sic) a la (sic) que atentan contra las buenas costumbres:</p> <p style="text-align: right;"><b>En salarios Mínimos</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Mínima      Máxima</b></p> <p><b>VI.</b> Pernoctar en estado de ebriedad o bajo el influjo de tóxicos en interiores de vehículos o en la vía pública.</p> <p style="text-align: right;">1                      5</p> <p>(...)</p>

285. Como se dijo en el apartado anterior, una multa por pernoctar en la vía pública es inconstitucional porque genera una discriminación indirecta respecto a las personas que por su situación particular carecen de hogar.
286. Sin embargo, en el caso concreto, la norma que se analiza prevé una multa determinada en salarios mínimos por pernoctar en estado de ebriedad o bajo el influjo de tóxicos en interiores de vehículos o en la vía pública, es decir, no sanciona el hecho de dormir en el vehículo o en la vía pública, sino hacerlo en estado de ebriedad o bajo el influjo de tóxicos.

<sup>56</sup> El texto dice: “Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva, sino que persigue un fin necesario”. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 225, registro digital 2015597.

287. Este Tribunal Pleno considera inconstitucional dicho artículo al violentar el principio de seguridad jurídica, pues, como ya se mencionó, las normas que establecen sanciones deben respetar este principio para lo cual deberán proscribir la actuación arbitraria de la autoridad estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.
288. Al respecto, se dijo que las normas sancionadoras deben describir con suficiente precisión las conductas que están prohibidas y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas. Asimismo, que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.
289. Además, si bien el legislador no está obligado a definir cada vocablo o locución utilizada al redactar la conducta infractora, es necesario que haya un grado de imprecisión razonable que permita determinar en qué consiste la conducta prohibida.
290. La norma impugnada transgrede el principio de seguridad jurídica porque delega un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades municipales para determinar cuando una persona se encuentra en estado de ebriedad o bajo el influjo de algún tóxico.
291. Esto es, tanto el término “influjo de tóxicos”, mismo que no se define sobre lo que debemos entender con el mismo, y la expresión “estado de ebriedad”, genera un margen de apreciación amplio para la autoridad que genera inseguridad jurídica, considerando, por ejemplo, que el consumo de alcohol no es ilegal, por lo que la multa en estudio puede generar una transgresión a la libertad de la persona.
292. Como vemos, para la individualización de las respectivas sanciones, es necesario determinar que las personas se encuentran en estado de ebriedad o bajo el influjo de tóxicos, lo que conlleva la apreciación subjetiva de la autoridad para determinar cuál fue la conducta que generó dicha situación y determinar la cuantía de la multa, pues la norma prevé un mínimo y un máximo.
293. Esto, lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los particulares, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal de la autoridad administrativa.
294. Por lo anterior, se declara la invalidez del artículo 56, fracción VI, de la Ley de Ingresos de Municipio de Fronteras, Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil veinticuatro.

#### VII. EFECTOS.

295. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
296. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en los apartados precedentes, se declara la invalidez de los preceptos legales siguientes:
1. Artículos 32, numeral 6, inciso B, subinciso a), 46, inciso c), fracciones XVI, XXIII exclusivamente en su porción normativa “bestias alcohólicas”, XXXVIII, XLV únicamente en su porción normativa “o comprar”, XLVI, inciso d), fracciones I y II, inciso e), fracción IV exclusivamente en su porción normativa “que vayan contra la moral o las buenas costumbres, que sean obscenos o”, e inciso f), fracción I; 47, inciso c), fracciones II, VIII, XI y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  2. Artículos 72, inciso a); 77, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Agua Prieta, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  3. Artículos 87, fracción VI; 88, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Benito Juárez, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  4. Artículo 57, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Magdalena, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  5. Artículo 73, fracción IV, inciso o), de la Ley de Ingresos del Municipio de Etchojoa, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  6. Artículo 67, fracción XV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Empalme, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  7. Artículo 75, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Guaymas, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.

8. Artículo 25, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Caborca, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  9. Artículo 63, numeral 6, Ley de Ingresos del Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  10. Artículos 77, 104, fracción XV, y 179, fracción II únicamente en su porción normativa "sean contrarios a la moral y a las buenas costumbres", de la Ley de Ingresos del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  11. Artículos 63 y 79, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Navojoa, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  12. Artículo 27, fracción I, incisos a), c) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Sahuaripa, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
  13. Artículos 56, fracciones I, VI, VII y IX, 57, fracción I, 58, fracción II, 59, fracción I, y 60, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Fronteras, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024.
297. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.
298. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, se exhorta al Poder Legislativo del Estado de Sonora para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.
299. **Notificación a los municipios.** Por último, deberá notificarse la presente sentencia a los municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

#### VIII. DECISIÓN.

Por lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.** Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se sobresee en la presente acción respecto del artículo 39 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bacoachi, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2024, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés.

**TERCERO.** Se declara la invalidez de los artículos 72, inciso a), y 77, inciso a), de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Agua Prieta, 32, numeral 6, inciso B, subinciso a), 46, incisos c), fracciones XVI, XXIII, en su porción normativa 'bestias alcohólicas', XXXVIII, XLV, en su porción normativa 'o comprar', y XLVI, d), fracciones I y II, e), fracción IV, en su porción normativa 'que vayan contra la moral o las buenas costumbres, que sean obscenos o', y f), fracción I, y 47, inciso c), fracciones II, VIII, XI y XII, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, 87, fracción VI, y 88, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez, 25, fracción XIII, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Caborca, 67, fracción XV, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, 73, fracción IV, inciso o), de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Etchojoa, 56, fracciones I, VI, VII y IX, 57, fracción I, 58, fracción II, 59, fracción I, y 60, fracción I, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Fronteras, 75, fracción III, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, 57, fracción XV, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Magdalena, 63 y 79, fracción XII, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, 77, 104, fracción XV, y 179, fracción II, en su porción normativa 'sean contrarios a la moral y a las buenas costumbres', de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, 27, fracción I, incisos a), c) y d), de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Sahuaripa y 63, numeral 6, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2024, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés.

**CUARTO.** La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Sonora, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

**QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes, así como a los municipios involucrados y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**En relación con el punto resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con precisiones, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de los preceptos impugnados, a la oportunidad y a la legitimación. La señora Ministra Presidenta 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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en declarar infundada la hecha valer por el Poder Legislativo del Estado.

**En relación con el punto resolutiveo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer en cuanto al artículo 39 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Bacoachi, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2024.

**En relación con el punto resolutiveo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de los párrafos del 42 al 53, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama apartándose de la metodología y de los párrafos del 42 al 53, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales y separándose de los párrafos del 42 al 52, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Análisis de los artículos que establecen multas por la organización y celebración de bailes, fiestas, espectáculos o festividades”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 77, inciso a), de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Agua Prieta y 47, inciso c), fracción XI, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2024.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “Análisis de los artículos que establecen multas derivadas de faltas que atentan contra las buenas costumbres, la moral y la libertad sexual”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 46, incisos c), fracciones XVI, XXIII, en su porción normativa ‘bestias alcohólicas’, XXXVIII, XLV, en su porción normativa ‘o comprar’, y XLVI, d), fracciones I, en sus porciones normativas “Faltar al respeto y consideración o” y “o verbal”, y II, e), fracción IV, en su porción normativa ‘que vayan contra la moral o las buenas costumbres, que sean obscenos o’, y f), fracción I, y 47, inciso c), fracción XII, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, 88, fracciones I y III, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez, 56, fracción I, 57, fracción I, 58, fracción II, 59, fracción I, y 60, fracción I, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Fronteras y 179, fracción II, en su porción normativa ‘sean contrarios a la moral y a las buenas costumbres’, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2024. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “Análisis de los artículos que establecen multas derivadas de faltas que atentan contra las buenas costumbres, la moral y la libertad sexual”, consistente en declarar la invalidez del artículo 46, inciso d), fracción I, en sus porciones normativas “agredir física” y “mente a cualquier servicio público en el desempeño de sus labores o con motivo de la misma”, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2024. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra de la invalidez de las porciones aludidas y por la invalidez de las diversas “faltar al respeto y consideración o” y “o verbal”.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “Análisis de los artículos que establecen multas derivadas de faltas que atentan contra las buenas costumbres, la moral y la libertad sexual”, consistente en declarar la invalidez del artículo 56, fracción IX, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Fronteras, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2024. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. La señora Ministra Presidenta 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 apartándose de los párrafos 140 y 154 (los cuales corresponden a los diversos 136 y 150 de este engrose), Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado “Análisis de los artículos que establecen multas por participar en juegos y deportes en vía pública”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 72, inciso a), de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Agua Prieta, 47, inciso c), fracción II, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe y 87, fracción VI, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2024. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose del párrafo 190 y con precisiones respecto de la fracción realmente impugnada del artículo 25, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado “Análisis de los artículos que establecen cobros por la búsqueda de información y emisión de certificaciones”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 32, numeral 6, inciso B, subinciso a), de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe, 25, fracción XIII, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Caborca, 67, fracción XV, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Empalme, 73, fracción IV, inciso o), de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Etchojoa, 75, fracción III, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Guaymas, 57, fracción XV, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Magdalena, 79, fracción XII, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa, 104, fracción XV, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, 27, fracción I, incisos a), c) y d), de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Sahuaripa y 63, numeral 6, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2024. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 262, 263 y 264 (los cuales corresponden a los diversos 256 a 258 de este engrose), respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado “Análisis de los artículos que establecen cobros por la prestación del servicio de alumbrado público”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 63 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Navojoa y 77, párrafo primero, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2024. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 262, 263 y 264, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado “Análisis de los artículos que establecen cobros por la prestación del servicio de alumbrado público”, consistente en declarar la invalidez del artículo 77, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Nogales, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2024.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 6, denominado “Análisis de los artículos que establecen multas por ‘pernoctar en estado de ebriedad o bajo el influjo de tóxicos en interiores de vehículos o en la vía pública’, ‘dormir habitualmente en lugares públicos o lotes baldíos’ y ‘pernoctar en la vía pública, parques, plazas, áreas verdes y demás sitios públicos’”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 47, inciso c), fracción VIII, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Arizpe y 56, fracciones VI y VII, de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Fronteras, Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 2024.

**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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora y 3) determinar que se notifique la presente sentencia a los municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) exhortar al Congreso del Estado de Sonora para que, en el futuro, se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Batres Guadarrama votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

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 sesenta y ocho fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 41/2024, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión del diecinueve de septiembre de dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a nueve de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2024.**

En sesión de diecinueve de septiembre de dos mil veinticuatro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la **acción de inconstitucionalidad 41/2024**, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de preceptos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro, publicadas en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés.

**Criterio mayoritario.**

En el tema **“VI.3. Análisis de los artículos que establecen multas por participar en juegos y deportes en vía pública”**, los integrantes del Tribunal Pleno, por unanimidad de once votos, estuvimos de acuerdo en declarar la invalidez de diversas normas de leyes de ingresos de los Municipios de Agua Prieta, Arizpe y Benito Juárez, todos del Estado de Sonora, para dos mil veinticuatro, que prevén la imposición de multas por organizar y formar parte en juegos de cualquier índole o practicar deportes en la vía pública, que causan molestia o pongan en peligro a las personas del vecindario, transeúntes o personas que vivan en las inmediaciones del lugar, o si se interrumpe el tránsito, pues **su redacción resultaba ambigua y delegaba un amplio margen de discrecionalidad** tanto a las autoridades municipales, como a los particulares que consideraran que la conducta sancionada les generó molestias o que los colocó en una situación de peligro.

Se destacó que al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023, así como la diversa 107/2023, este Tribunal Pleno examinó la constitucionalidad de normas que establecían sanciones similares, esencialmente determinó que **deben respetar los principios de legalidad y seguridad jurídica** previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, para ello deben proscribir la actuación arbitraria de la autoridad estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.

**Razones de concurrencia.**

Si bien comparto la invalidez decretada por el Tribunal Pleno, me aparto de los párrafos 136 y 150 en los que se cita como precedente la referida acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023, resueltas en sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, en la que se declaró la invalidez de normas contenidas en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Jalisco, que preveían multas a quienes provocaran **“molestias”** por la práctica de juegos o deportes fuera de los sitios destinados para ello.

En dicho precedente, se observó que la redacción de estas disposiciones permitían la apreciación subjetiva de la autoridad para determinar cuáles son las **“molestias”** sancionables y tampoco precisaban en qué grado o bajo qué parámetros debían evaluarse para efectos de la graduación del monto de la multa, lo que resultaba en una violación al **principio de taxatividad aplicable al derecho administrativo sancionador**. En suma, dichas normas no precisaban las condiciones de ejecución de la falta y su violación al principio de taxatividad era evidente, sin embargo, **en el presente asunto no acontece**.

Para evidenciar lo anterior, es necesario destacar las normas que fueron impugnadas en este asunto con las que fueron estudiadas en la acción que motiva este voto, las cuales, si bien la mayoría guarda una redacción similar, se destacan las siguientes:

Acción de inconstitucionalidad 18/2023 y su acumulada 25/2023	Acción de inconstitucionalidad 41/2024
<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de San Juan de los Lagos, Jalisco, para el Ejercicio Fiscal 2023</b></p> <p>“Artículo 92.- Las sanciones de orden administrativo, que en uso de sus facultades, imponga la autoridad municipal, serán aplicadas con sujeción a lo dispuesto en el artículo 197 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, conforme a la siguiente: TARIFAS</p> <p>VI. Violaciones a la Ley de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco y su Reglamento:</p> <p>(...)</p> <p>10.- <u>Por provocar molestias a las personas o a sus bienes, siempre que no se causen daños, por la práctica de juegos o deportes individuales o de conjunto fuera de los sitios destinados para ello;</u> de: 24.17 a 150.00 UMA</p> <p>(...)”</p>	<p><b>Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2024</b></p> <p>“Artículo 47. Son faltas que serán notificadas mediante boletas que levantarán los agentes al momento de su comisión, las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>c) Las que afecten la paz y tranquilidad pública, se les aplicará una multa de 10 a 40 Veces (sic) la Unidad de Medida y Actualización Vigente (sic).</p> <p>(...)</p> <p>II. <u>Efectuar juegos o prácticas de deportes en la vía pública, si se causa molestia al vecindario o si se interrumpe el tránsito.</u></p> <p>(...)”</p>

Como se aprecia la redacción de ambos preceptos es diferente, pues aunque los dos es por realizar juegos o deportes, en una hace referencia a que se realicen en la vía pública, mientras el otro fuera de los sitios destinados para ello. De igual forma, en uno el sujeto afectado en uno son las personas o sus bienes, en el otro, al vecindario, esto es, a una colectividad o al tránsito dentro de ella. Por lo que los elementos de las normas no son los mismos.

Aunado a ello, considero que este tipo de sanciones **inhiben, limitan y restringen el derecho al sano esparcimiento de la niñez, así como el derecho de toda persona a la cultura física y a la práctica del deporte**, tutelados en el artículo 4o. de la Constitución Federal, siendo que el establecimiento de estas multas infringe la posibilidad de las personas –sobre todo menores de edad– a desarrollar actividades recreativas en cualquier espacio público, dejando de lado que es obligación de las autoridades, incluyendo las municipales, el establecer mecanismos para otorgar seguridad y protección en estos espacios públicos para el pleno ejercicio de estos derechos.

Por estos motivos, es que me pronuncié a favor de declarar la invalidez de las normas que fueron analizadas, pero con la concurrencia que se expone en este voto.

Atentamente

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- 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 tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del diecinueve de septiembre de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 41/2024, promovida por el Poder Ejecutivo Federal. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a nueve de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2024, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE DIECINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTICUATRO.**

El Tribunal Pleno, por mayoría de votos, determinó tener por impugnados en su integridad los artículos señalados por el Poder Ejecutivo Federal en su escrito inicial. Asimismo, resolvió declarar la invalidez de la totalidad del artículo 46, inciso d), fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Estado de Sonora. No comparto la postura mayoritaria, pues por una parte advierto que el poder accionante combatió porciones específicas de cada uno de los preceptos, y por otra, considero que sólo deben invalidarse algunas porciones normativas del referido numeral 46, inciso d), fracción I.

**Razones del voto concurrente:**

**1. Precisión de preceptos impugnados.**

La sentencia tiene por impugnados la totalidad de preceptos mencionados por el Poder Ejecutivo Federal en el apartado respectivo del escrito inicial, sin destacar que los argumentos planteados en los conceptos de invalidez se dirigen a cuestionar porciones normativas específicas respecto de las cuales –considero– recaían los vicios de inconstitucionalidad aducidos.

Tal fue el caso de los preceptos referidos en el segundo concepto de invalidez, que en principio señaló en su totalidad como violatorios de los principios de seguridad jurídica y legalidad en su vertiente de taxatividad, para posteriormente especificar las porciones normativas que en su opinión no cumplían con éstos, a saber: "*causar escándalos o molestias*"; "*provocar disturbios que alteren la paz y la tranquilidad*"; "*faltar al respeto*"; "*proferir palabras o ejecutar actos irrespetuosos*"; "*proferir palabras obscenas o ejecutar cualquier acto inmoral*", y "*provocar disturbios que alteren la paz y tranquilidad*".

Lo mismo sucedió con las disposiciones comprendidas en el tercer concepto de invalidez, respecto de las cuales el Poder Ejecutivo Federal impugnó específicamente las siguientes porciones normativas: "*participar en juegos y deportes en la vía pública*" y "*la causa de molestia, por tomar parte en juegos*".

**2. Porciones normativas del artículo 46, inciso d), fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Estado de Sonora, que debían invalidarse.**

En el apartado de fondo se analizó la constitucionalidad del artículo 46, inciso d), fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Arizpe, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal 2024, que imponía una multa por "*faltar al respeto y consideración o agredir física o verbalmente a cualquier servicio (sic) público en el desempeño de sus labores o con motivo de la misma*". Por unanimidad de votos, el Tribunal Pleno determinó que era fundado el motivo de invalidez planteado.

Donde diferí fue en los alcances de esa invalidez. La mayoría sostuvo que debía invalidarse todo el precepto, pero yo considero que únicamente debían invalidarse las porciones normativas: "*faltar al respeto y consideración o*" y la referente a la forma de agresión "*o verbal*" a un servidor público, toda vez que esas fueron las específicamente impugnadas por el Poder Ejecutivo Federal. Además, en ninguna parte de la demanda el actor controvertió o formuló un concepto de invalidez respecto de la inconstitucionalidad de las multas impuestas por agredir físicamente al servidor público.

En consecuencia, debió reconocerse la validez del resto del precepto que podía subsistir con la siguiente redacción: "*I.- ... agredir físicamente a cualquier servicio (sic.) público en el desempeño de sus labores o con motivo de la misma.*"

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- 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 dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del diecinueve de septiembre de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 41/2024, promovida por el Poder Ejecutivo Federal. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a nueve de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 471/2023, así como los Votos Concurrente de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y Aclaratorio del señor Ministro Alberto Pérez Dayán.**

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 471/2023

ACTOR: MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, ESTADO DE QUINTANA ROO

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS**

**SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA**

**COLABORÓ: LUISA XIMENA CRISTÓBAL BARRERA**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Acto impugnado.** Diversas disposiciones contenidas en el Decreto 093, por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de la Ley de Acciones Urbanísticas y de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, todas del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial local el veinticuatro de agosto de 2023.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	<b>16</b>
II.	<b>PRECISIÓN Y EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO</b>	Se precisan las normas que efectivamente combate el Municipio actor.	<b>17</b>
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna, pues se presentó dentro del plazo legal de treinta días hábiles posteriores a la publicación del Decreto impugnado.	<b>20</b>
IV.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La tiene el Municipio actor, el cual comparece por conducto de su Síndico Municipal, quien acreditó su personalidad y ejerce la representación legal.	<b>22</b>
V.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	La tienen los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, los cuales comparecen por conducto de los funcionarios que legalmente los representan.	<b>23</b>
VI	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>		<b>25</b>
VI.1	<b>Primera causal alegada por el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. Las disposiciones impugnadas no implican una transgresión directa a la competencia constitucional de la parte actora</b>	Se desestima lo que alega el Ejecutivo demandado, en el sentido de que las normas impugnadas no afectan la competencia del Municipio actor y por ende carece de interés legítimo, pues ello es propio del estudio de fondo del asunto.	<b>25</b>
VI.2	<b>Segunda causal alegada por el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. Cosa Juzgada con motivo de la sentencia dictada en la diversa controversia 177/2018</b>	Es infundado lo que alega el Ejecutivo demandado, en el sentido de que se actualiza la cosa juzgada respecto a la ejecutoria dictada por el Tribunal Pleno en la diversa controversia constitucional 177/2018, pues lo cierto es que en esta controversia el Municipio actor impugna un Decreto totalmente distinto al que fue materia de ese precedente.	<b>26</b>
VI.3	<b>Reforma al artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 093, mediante diverso Decreto 190, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés</b>	Se sobresee de oficio, por cesación de efectos, respecto del artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 093, por haber sido reformado mediante diverso Decreto 190, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés, toda vez que cambió su sentido normativo, al eliminarse la referencia a la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo, para ahora indicar la Ley de Derechos de dicha entidad federativa, en lo que respecta a los derechos por concepto de Constancia de Compatibilidad Territorial. Aunado a ello, dicha norma transitoria ha cumplido su objeto, pues se refiere al ejercicio fiscal 2023.	<b>30</b>

VI.4	<b>Reforma al artículo 24, último párrafo, de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, mediante Decreto 001 publicado oficialmente el dos de octubre de dos mil veinticuatro</b>	La mayoría de este Pleno considera que debe <b>sobreserse</b> respecto del <b>último párrafo del artículo 24</b> de la <b>Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo</b> , toda vez que, con independencia de su cambio de sentido normativo, dicha norma constituye un <b>nuevo acto legislativo</b> . Esto es así debido a que, mediante el Decreto 001, publicado el dos de octubre de dos mil veinticuatro, el legislador local realizó un nuevo procedimiento de reforma, agotando las fases del proceso legislativo y generando una modificación normativa formalmente distinta a la originalmente impugnada, lo que implica la <b>cesación de efectos</b> de la disposición combatida en el presente juicio de controversia constitucional.	36
VII	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		39
VII.1	<b>Marco conceptual y jurisprudencial sobre las facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos</b>	Se expone en términos generales los criterios de este Alto Tribunal en torno a la materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, conforme su naturaleza concurrente, a la luz de los artículos 73, fracción XXIX-C; 27, párrafo tercero y 115 de la Constitución Federal, cuya distribución competencial la realiza el Congreso de la Unión a través de leyes generales.	41
VII.2	<b>Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal.</b> Estudio del primer concepto de invalidez.	Es inconstitucional la regulación que concede facultad al Ejecutivo local para emitir una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, toda vez que, siguiendo el precedente derivado de la controversia constitucional 177/2018, dicho documento transgrede la competencia exclusiva que tiene reconocida el Municipio actor para autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, previstas en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Federal.	51
VII.3	<b>Análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos.</b> Estudio del segundo concepto de invalidez.	Es inconstitucional que el legislador local exceptúe a los desarrolladores urbanos condominales de la obligación, prevista en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de transmitir áreas de cesión para destinos en favor de los Municipios y, en su lugar, realizar aportación mediante la construcción y entrega de infraestructura, pues ello no garantiza que se incorporen al patrimonio municipal bienes suficientes para dar cumplimiento a los mandatos del ordenamiento marco. Además, en suplencia de la deficiencia de la queja, la norma viola el principio de seguridad jurídica, porque el legislador local remite al reglamento de la ley, cuando la Ley General dispone que tal regulación sea en una ley formal y material, lo que, incluso, no resulta acorde con los principios de homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.	73
VIII.	<b>EFFECTOS</b>	Se declara la invalidez de los artículos impugnados, en las porciones normativas respectivas; se extiende la invalidez a otros preceptos que regulan la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal; la invalidez surtirá efectos entre las partes y será a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.	82

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

**SEGUNDO.** Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del artículo 24, párrafo último, de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformada y adicionada mediante el DECRETO NÚMERO 093, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, así como la del artículo transitorio sexto del referido decreto.

**TERCERO.** Se declara la invalidez de los artículos 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII, 12, fracción VI, 75, párrafo segundo, en su porción normativa 'o Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', del 80 al 86, 88, párrafo primero, 95, párrafo último, 124, fracción I, en su porción normativa 'y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Congruencia Urbanística Estatal expedida por la Secretaría en los términos de esta ley', 155, fracción I, en su porción normativa 'y contar con Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', 168, fracción II, 195, fracción I, en su porción normativa 'y de Congruencia Urbanística Estatal', y 198, párrafo primero, en su porción normativa 'de la existencia de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, así como', de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, y 5, fracción I, 46, párrafos primero, en su porción normativa 'con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio', y sexto, 60, en su porción normativa 'con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', 65, párrafo último, en su porción normativa 'Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas', y 66 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el referido DECRETO NÚMERO 093, así como la del artículo 24, párrafo penúltimo, en su porción normativa 'y los dictámenes de impacto territorial', de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformado mediante el DECRETO NÚMERO 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de octubre de dos mil veinticuatro.

**CUARTO.** Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 77, párrafo primero, fracción II, inciso b, en su porción normativa 'En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, y 80, párrafo segundo, en su porción normativa 'urbanístico', de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el citado DECRETO NÚMERO 093.

**QUINTO.** Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos únicamente entre las partes, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo.

**SEXTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

IX.

DECISIÓN

105

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
471/2023****ACTOR: MUNICIPIO DE  
SOLIDARIDAD, ESTADO DE  
QUINTANA ROO**

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: MAURICIO TAPIA MALTOS****SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA****COLABORÓ: LUISA XIMENA CRISTÓBAL BARRERA**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **ocho de abril de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 471/2023, promovida por el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, demandando la invalidez de diversos preceptos contenidos en el Decreto Número 093, por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de la Ley de Acciones Urbanísticas y de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, todas del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial local el veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Presentación de la demanda de controversia.** Por escrito depositado en el buzón judicial el cinco de octubre de dos mil veintitrés y recibido el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup>, Adrián Armando Pérez Vera, en su carácter de Síndico Municipal del Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, promovió demanda de controversia constitucional contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de la citada entidad federativa, en la que impugnó lo siguiente:

**“IV. NORMAS GENERALES Y/O ACTOS QUE SE DEMANDA.** La aprobación, sanción, promulgación y publicación del **Decreto número 093**, por la parte de la XVII Legislatura del Congreso del Estado de Quintana Roo, Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el **24 de agosto de 2023**, Tomo II, Número 130 extraordinario, Décima Época, por el cual:

**POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO; DE LA LEY DE ACCIONES URBANÍSTICAS, Y DE LA LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, TODAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.**

*Del Decreto mencionado en líneas que anteceden invade y vulnera a través del poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, las atribuciones del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, quien, por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 115 fracciones II, III, inciso g), IV, incisos a) y c), V, inciso f), regula las atribuciones propias del Municipio Libre en que el presente caso vulnera por las normas impugnadas.*

**En esencia los artículos que se solicitan su invalidez son los artículos 7 fracciones XIII, XXII y XXVIII, artículo 12 fracción VI, artículo 75, párrafo segundo, artículo 80 primer párrafo fracción I, penúltimo y último párrafo artículo 81 párrafo primero, último y penúltimo, artículo 82 primer párrafo, artículo 83, artículo 84 primer y último párrafo, artículo 85 párrafo primero, segundo y último párrafo, artículo 86 primer párrafo, artículo 88 primer párrafo; artículo 95 párrafo último, artículo 124 fracción I, artículo 155 fracción I, artículo 168 fracción II, artículo 195 fracción I y artículo 198 párrafo primero, todos de la **Ley de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.****

<sup>1</sup> Páginas 1 y 51 de la versión digitalizada del escrito de demanda inicial.

**De igual manera se solicita la invalidez de los artículos 5 fracción I, artículo 46, párrafos primero y sexto, artículo 60, artículo 65 último párrafo y artículo 66 todos de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo.**

**Se solicita la invalidez del artículo 24 último párrafo Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente del Estado de Quintana Roo.**

**Y por último el sexto transitorio del decreto 093 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el 24 de agosto de 2023”.**

2. **Conceptos de invalidez de la demanda inicial.** En su escrito inicial de demanda, la parte actora hace valer, en síntesis, lo siguiente:

- **PRIMERO. El artículo 66 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, vulnera la competencia municipal consagrada en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal,** porque de manera taxativa impone la tramitación de una **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, que expedirá la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable local para que se haga constar que las acciones urbanísticas son congruentes y compatibles con la planeación urbana y metropolitana, y que constituye el ordenamiento urbano del Estado.

El artículo 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, describe y especifica lo que se entenderá como **Constancia de Congruencia Urbanística, Dictamen de Impacto Urbanístico y Estudio de Impacto Urbano.**

El Congreso local, de manera injustificada, amplió y solo modificó unas palabras en el objeto de la ley, pretendiendo imponer, bajo el principio de jerarquía normativa, la orientación y el contenido de las políticas públicas municipales, así como las reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que la autoridad de ese nivel de gobierno ejerzan sus atribuciones constitucionales como lo son los planes y programas de desarrollo urbano municipales, reduciendo con ello el ámbito de libertad necesario para desarrollar sus competencias constitucionales.

El Congreso y el Ejecutivo locales, al expedir las normas impugnadas no se limitaron a distribuir competencias, sino que extralimitaron 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 el Municipio pueda configurar su régimen interior, bajo los principios democráticos que inspiran el pacto federal y el sistema de distribución de competencias.

La legislación dedicada a la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal impugnada se encuentra desarrollada no solo en la Ley de Acciones Urbanísticas local, sino también en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la entidad federativa, incluso existen previsiones en la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado.

El procedimiento para llevar a cabo alguna acción urbanística comienza con la solicitud de autorización que el particular haga al Municipio y, una vez obtenida, se debe estar al albedrío del Gobierno del Estado para emitir una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, ya que previo al inicio y protocolización de las obras, se impone la obligación de tramitar y obtener, a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, la Constancia correspondiente, siendo que, las autorizaciones municipales que resulten contrarias a ella, se considerarán nulas.

Lo anterior condiciona todas luces las autorizaciones municipales de obras y acciones urbanísticas concretas, como son la creación de fraccionamientos o conjuntos urbanos, en cualquiera de sus modalidades, traducándose en una invasión a la esfera competencial del Municipio actor.

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 de uso de suelo pudiera ser competencia del Congreso del Estado, tendría que existir una facultad constitucional expresa, en los términos de los artículos 40, 41, párrafo primero y 133 constitucionales.

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, pues tanto las leyes federales, como las generales y locales, tienen todas definidas su objeto material conforme a la Carta Magna.

En ese sentido, los artículos 124 y 133 constitucionales al referirse al diverso 115, fracción V, primer párrafo, a "*leyes federales y estatales*", no se refiere en estricto sentido a la "ley impugnada" en materia de asentamientos humanos ni al resto de "leyes", sino a las leyes federales a que se contraen del artículo 73 constitucional, ello en la medida en que se relacionen en su aspecto sustantivo con las materias a que se refiere cada uno de las competencias constitucionales establecidas en el referido artículo 115, fracción V.

En cambio, las leyes locales se relacionan de manera diferente con el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 115 constitucional, 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 municipales, 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 impugnada resulta inconstitucional, por haber sido ampliado y cambiado algunas palabras por el Congreso local sin contar con facultades expresas para tal efecto, invadiendo, restringiendo y anulando el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales expresamente conferidas al Municipio actor, al grado de distorsionar el sistema de distribución de competencias y provocar un deficiente e incorrecto desempeño del Ayuntamiento como órgano de representación política en el ámbito del gobierno municipal y de las comunidades locales, en lo que se refiere al ordenamiento territorial y uso de suelo, así como la planificación urbana.

Ese Alto Tribunal debe tener en cuenta que los artículos impugnados son inconstitucionales, toda vez que de la sentencia emitida el dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, en la controversia constitucional 177/2018, promovida por el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, donde se declaró la invalidez de los artículos 5, fracción I y 46, penúltimo párrafo, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto 194, publicado oficialmente el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, así como por extensión diversas normas en sus respectivas porciones normativas.

**El Decreto ahora impugnado sigue las mismas violaciones que se declararon inválidas en ese precedente**, ya que las autoridades demandadas únicamente cambiaron la palabra y en lugar de publicarlo con **Constancia de Compatibilidad Territorial Estatal**, lo modificaron a **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, es decir, el texto normativo sigue siendo el mismo, las violaciones que se declararon inválidas en los artículos impugnados siguen causando violaciones a la esfera jurídica del Municipio, en esencia, termina por condicionar las autorizaciones sobre uso de suelo y licencias de construcción que previamente emitió el Municipio, con base en el escrutinio que efectúe la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable local a través de dicha Constancia.

Ni la Constitución Federal ni la local de Quintana Roo, 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.

Tal previsión viola el principio de división de poderes, puesto que representa una intromisión injustificada del Gobierno local en el desarrollo de una competencia municipal, que a su vez conduce a una dependencia y subordinación frente al pretendido Dictamen de Congruencia de Proyecto que debe ser analizado por el Ayuntamiento a la luz de la participación ciudadana.

En suma, la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que emita el Ejecutivo estatal no permite una participación real y efectiva del Municipio, pues llega al extremo de construir un mecanismo de desconocimiento de las competencias municipales en la materia que se analiza, en la medida en que, si el ente municipal ha concedido la autorización para que se lleve a cabo la acción urbanística, el Estado puede determinar, finalmente, no conceder dicha Constancia y, en consecuencia, dejar sin efectos la actuación municipal.

Es decir, el efecto que causa la imposición de una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal es que los trámites de licencias y pagos realizados por los interesados queden sin efecto, en el caso de que la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable considere que no es congruente la acción urbanística, por lo que evidentemente dicha imposición causa un daño económico a la sociedad en general y una invasión a la esfera de competencia del Municipio actor.

La imposición de la Constancia precitada es un acto definitivo que pone fin a todas las actuaciones realizadas por el ciudadano interesado y las autorizaciones que previamente ha realizado el Municipio actor con la ciudadanía, al no especificar las leyes impugnadas que pasa con los trámites y gastos económicos que previamente realizó el ciudadano en caso de que no se emita la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal. Nos encontramos en una violación de legalidad en su vertiente de taxatividad, lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley.

Es evidente que la previsión de que el Gobierno local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, incumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, ya que el objeto del Dictamen de Congruencia que emite 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 el artículo 115 constitucional.

Tal previsión conlleva a la intromisión del Congreso local en la configuración del orden jurídico municipal y en el proceso de planeación y administración urbana del Municipio, y produce 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 normativa de los planes y programas de desarrollo urbano municipal.

- **SEGUNDO. Los párrafos primero y sexto del artículo 46 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, vulneran el reconocimiento del Municipio actor a una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos**, al limitar el deber que tiene los desarrolladores de conjuntos urbanos tipo condominio de transmitir las áreas de cesión para áreas verdes, equipamiento y servicios públicos municipales.

Es menester hacer referencia a las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009, 100/2009 y 62/2011, resueltas por el Pleno y la Segunda Sala, respectivamente.

La regulación del dominio del suelo tiene sustento en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, a través del cual 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 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 función, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Así, las entidades federativas se encuentran habilitadas para establecer mecanismos a través de los cuales se regulen las áreas de cesión para garantizar que su transmisión en favor de los Gobiernos estatales y municipales, y que los recursos adquiridos sean instrumentales para sus finalidades públicas.

No obstante, las normas establecidas por el legislador local en relación con las áreas de cesión deben ser compatibles con el ejercicio de las facultades exclusivas del Municipio, así como el reconocimiento de una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos, tal como se reconoció 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”**.

Por tanto, al materializarse tal compatibilidad de las normas permitiría al Municipio disponer libremente de su patrimonio, como lo mandata el arábigo 115, fracción V, de la Constitución Federal, para que esté en aptitud de cumplir con los deberes relativos a la promoción, ejecución de acciones e inversiones y servicios públicos para el mejoramiento, crecimiento de centros de población y la prestación que le impone la Ley General de la materia, así como la que concierne a la prestación de los servicios públicos en términos de lo preceptuado por la Ley Suprema.

Ahora, la aparente voluntad del legislador local, respecto de la reestructuración del artículo 46 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, fue con la finalidad de que, en los nuevos desarrollos, incluyendo los de tipo fraccionamiento, exista la obligación de transmitir a los Ayuntamientos las áreas de cesión para destinos, las que, a dicho de quienes impulsaron la iniciativa, permitirían generar o alojar áreas verdes, de equipamientos, infraestructura de esparcimiento social, educativo, deportivo, cultural y oficinas públicas; sin embargo, la reforma que tuvo lugar respecto del multicitado canon fue en el sentido de exceptuar a los desarrolladores de conjuntos urbanos tipo condominio de transmitir a los Municipios las áreas de cesión para destinos; pretendiéndose que, en su lugar, aquellos garanticen mediante aportación, o bien, hagan entrega de algún tipo de infraestructura en favor de los Municipios.

Medida normativa que transgrede y vulnera la competencia del Municipio actor, consagrada en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues incide en la potestad municipal de incorporar a su esfera patrimonial aquellos bienes inmuebles indispensables para destinarse, según así se decida por el cuerpo edilicio, a áreas verdes o equipamientos de los centros de población ubicados dentro de su demarcación territorial, lo que limita su deber de preservar la homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, restringiendo, en consecuencia, una intervención real y efectiva del Municipio en la materia.

En efecto, partiendo de que toda política pública en materia de asentamientos humanos que emane de cualquier nivel de gobierno, incluyendo los Estados, tienen el deber ineludible de observar el principio de protección y progresividad del espacio público, el cual, implica la creación de los espacios públicos que podrán, siempre, ampliarse o mejorarse.

Así, se garantiza que se incorporen a la esfera de patrimonio municipal los bienes suficientes para dar cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 11, fracciones IV y XI, de la Ley General de Asentamientos Humanos, es decir, para cumplir con los deberes relativos a la promoción, ejecución de acciones e inversiones y servicios públicos para el mejoramiento, crecimiento de los centros de población y la prestación que le impone la citada Ley General, así como la que concierne a la prestación de los servicios en términos de la Ley Suprema.

Sin embargo, la reforma al artículo 46 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo vulnera la autonomía municipal, así como el sistema de distribución de competencias, la regulación de los principios generales y normas básicas establecidas por la Ley General.

Dicha medida legislativa trae aparejada que tampoco se garantice el cumplimiento de las obligaciones consistentes en establecer los mecanismos a través de los cuales se regulen las áreas de cesión para garantizar que su transmisión en favor de los Gobiernos municipales, y que los recursos adquiridos por la misma sean instrumentales para sus finalidades públicas.

El Municipio actor se ve limitado para obtener superficies necesarias para crear y adecuar espacios públicos, es decir, para incorporar a su patrimonio los bienes inmuebles indispensables para dirigirse al establecimiento de vialidades, equipamientos y espacios públicos, áreas verdes, en localización y proporción adecuadas, y en dotación suficiente de esos espacios por habitante, a través de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación, y de este modo cumplir con el deber de promover y ejecutar acciones y servicios públicos para el mantenimiento y crecimiento de los centros de población.

3. **Preceptos constitucionales que se estiman violados.** Los preceptos que el actor estima violados son los artículos 1o. párrafos primero y segundo, 14, 115, fracciones II, III, inciso g), IV, incisos a) y c), V), inciso f), 116 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 133, 145 y 153, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
4. **Radicación y turno.** Por acuerdo de Presidencia de nueve de octubre de dos mil veintitrés, se ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el número de expediente 471/2023; y se designó a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa par que instruyera el procedimiento respectivo, de acuerdo con el registro que al efecto se lleva en el Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.
5. **Admisión.** Mediante auto de cuatro de enero de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Quintana Roo, a quienes ordenó emplazar para que, dentro del plazo de treinta días hábiles, rindieran su contestación a la demanda; asimismo, requirió a la autoridad legislativa copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas; y al Ejecutivo, copia certificada de un ejemplar de su publicación oficial; finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.
6. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.** Por escrito recibido el primero de marzo de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Humberto Aldana Navarro, en su carácter de Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado de Quintana Roo, compareció a dar contestación a la demanda donde manifestó, en esencia, lo siguiente:

- **PRIMERO.** El artículo 66 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, no interfiere en el ámbito de competencia municipal, toda vez que la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano es una facultad concurrente de los tres órdenes de gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución Federal.

En ese sentido, la Ley General de la materia, al igual que la local respectiva, reconocen y amplían las facultades de los Municipios, de conformidad con lo establecido en el artículo 115 constitucional.

En la Ley impugnada no existe vulneración a las atribuciones municipales, como se comprueba de la comparativa del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, el artículo 11 de la Ley General de la materia y 13 de la Ley de Asentamientos Humanos local, en las cuales se reconocen las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos, pero también obligaciones y responsabilidades, en un marco de concurrencia y coordinación.

Ahora bien, de las normas impugnadas se desprenden los supuestos en los que la persona física o moral, pública o privada, deberá obtener la Constancia de Congruencia Urbanística, en caso de que se pretenda realizar una acción urbanística, obras o introducir servicios en materia de asentamientos humanos en el Estado. Cabe mencionar que, para tramitar dicho documento, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes.

- La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal va más allá de confirmar el uso de suelo de responsabilidad municipal, ya que pretende asegurar que una acción urbanística de grandes dimensiones, sea compatible con el ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana, y que contribuye al ordenamiento territorial del Estado; también hace constar su adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento y la infraestructura, así como la factibilidad de dotar de servicios públicos.

En tal sentido, el Congreso local actuó en el ámbito de su libertad configurativa para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, de conformidad con la fracción I del artículo 10 de la Ley General de la materia.

- **SEGUNDO.** La Constitución Federal, la local de Quintana Roo y la Ley General de Asentamientos Humanos que rige la materia, no contemplan mandato alguno para que en específico los conjuntos urbanos condominales transmitan a los Municipios las áreas de cesión para destinos.

La Constitución Federal únicamente otorga al Municipio la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como la participación concurrente en la formulación de planes de desarrollo regional y, por otra parte, de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, expedirán reglamentos y disposiciones administrativas.

De conformidad con los artículos 155 y 156 de la Constitución de Quintana Roo, únicamente se desprenden facultades del Municipio en materia de desarrollo urbano, sin que se desprenda mandato o alguna obligación por la cual los conjuntos urbanos tipo condominio deban transmitir a los Municipios áreas de cesión para destinos.

El Congreso local acató de manera eficiente lo establecido en el artículo 57 de la Ley General de Asentamientos Humanos que rige la materia, 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 el mismo sentido se cumple con el artículo 76 de la Ley General, en cuanto a la obligación de los fraccionadores y desarrolladores de ceder al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos.

Resulta necesario puntualizar que los Congresos locales tienen libertad de configuración legislativa, que únicamente está limitada por mandatos constitucionales y los derechos humanos, y en uso de esa facultad, se atendieron los mandatos previstos en la Constitución Federal y en el referido ordenamiento marco que rige la materia de asentamientos humanos.

7. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.** Mediante escrito recibido el quince de marzo de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos Felipe Fuentes del Río, en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, formuló contestación a la demanda, en la cual señaló, en esencia, lo siguiente:

#### **Causales de improcedencia**

- **PRIMERO. El Municipio actor carece de interés legítimo para promover su demanda,** lo que actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal.

El Municipio actor pretende que se estudie la posible vulneración a su competencia y principios que refiere, partiendo de que tiene total autonomía e independencia para autorizar, regular y vigilar la utilización del suelo, sin que exista ninguna disposición en el que el Poder Ejecutivo pueda intervenir de conformidad con el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal.

Partiendo del mismo análisis que el actor indica, en el artículo 115, fracción V, constitucional existe un reconocimiento expreso de que la materia de asentamientos humanos no es exclusiva de los Municipios, entonces no hay una intromisión por parte del Poder Ejecutivo local y no hay una afectación directa a sus atribuciones, pues la norma sólo concede la facultad de emitir la Constancia de Congruencia Urbanística.

Por el contrario, se trata de una facultad concurrente y, por ende, deja abierta la posibilidad de actuar de manera simultánea con los otros niveles de gobierno, que en el caso sería el Estado de Quintana Roo.

La parte actora no puede probar que existe una afectación actual, real e inminente, pues para que esto fuera así, el acto del cual solicita la invalidez, debería excluirlo de las facultades que la Constitución Federal le confiere.

- **SEGUNDO. La controversia se promueve contra normas generales, actos u omisiones que han sido materia de la ejecutoria dictada en la controversia constitucional 177/2018**, y al haber sido las mismas partes dentro de dicho litigio, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia.

Así, es evidente que existe una sentencia que causó ejecutoria y que fue cumplida debidamente por las autoridades responsables, esto es, se reformaron los cuerpos normativos y se dio debido cumplimiento sin que las partes, en este caso la actora, haya ejercido su derecho para denunciar que existió un exceso, defecto o repetición del acto reclamado, como lo establece el artículo 49 de la Ley Reglamentaria.

En consecuencia, al no ejercer el actor su derecho dentro de la controversia citada se tiene por consentido el acto que por esta nueva controversia pretende invalidar, sin que pueda hacer valer en un nuevo juicio cuestiones como un nuevo acto de ejecución.

La demanda de esta controversia se promueve contra preceptos que ya fueron analizados en una controversia diversa, en la que se determinó declarar la invalidez de dichos cuerpos normativos dentro de la sentencia emitida el dieciocho de marzo de dos mil veintiuno por el Pleno de ese Alto Tribunal.

De un análisis comparativo de las normas impugnadas y aquellas declaradas inválidas en la controversia 177/2018, resulta que la modificación realizada a los artículos que se invocan en la presente demanda fueron reformados en cumplimiento a la declaratoria de invalidez decretada en aquella controversia.

En el caso, no estamos en presencia de un nuevo acto legislativo dado que la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal ya existía en el cuerpo normativo impugnado, al igual que la atribución que le corresponde a la Secretaría referida, y no implicó ningún tipo de cambio trascendental en las hipótesis normativas pues dicho requisito ya se exigía desde la redacción anterior de la norma impugnada, aunado a que fue materia de cumplimiento en la controversia constitucional 177/2018.

Incluso la misma actora dentro de su primer concepto de invalidez señala que el Decreto impugnado sigue las mismas violaciones que se declararon inválidas en la misma sentencia indicada, manifestando que las autoridades demandadas únicamente cambiaron una palabra y en lugar de publicarlo como **Constancia de Compatibilidad Territorial Estatal**, lo modificaron a **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, es decir, el texto normativo sigue siendo el mismo en las violaciones que se declararon inválidas en los artículos precitados, pues terminan por coincidir las autoridades sobre uso de suelo y líneas de construcción que previamente emitió el Municipio con base en el escrutinio que se realiza en la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable de la entidad federativa a través de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal.

En ese sentido, se configura la cosa juzgada y conforme a ella, la controversia constitucional es improcedente contra normas generales o actos que fueron materia de una ejecutoria que se desprende de otra controversia, siempre que existe identidad de las partes, que las normas sean las mismas y de las cuales haya ya un pronunciamiento de la autoridad judicial en relación con la norma general que se impugna en el nuevo juicio.

#### **En cuanto al fondo**

- **PRIMERO. No se vulnera la competencia del Municipio actor, al imponer la obligación previa al inicio de obras y la protocolización de la acción urbanística correspondiente, de tramitar y obtener la Constancia de Congruencia Urbanística de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable del Estado de Quintana Roo.**

Al establecer la Constitución Federal que los Municipios tienen facultad de autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, se debe atender lo establecido dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual determina que son facultades concurrentes, donde los Estados podrán intervenir en la prevención, control y solución

de los asentamientos humanos, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los programas de desarrollo urbano, de conurbaciones y zonas metropolitanas, así como 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.

Por tanto, si la Constancia de Congruencia Urbanística tiene por objeto determinar si el uso de suelo tiene coherencia con los diversos programas que para efecto se publiquen, luego entonces constituye un mecanismo de control, el cual es facultad que puede ejercer el Estado para regular todo lo relativo al uso de suelo dentro de la demarcación territorial en que tiene concurrencia con las autoridades municipales.

La Constancia de Congruencia Urbanística impugnada es constitucional, pues de ninguna manera tiene como finalidad sustituir o limitar la autonomía del Municipio en el ejercicio de sus facultades, pues dentro de su campo constitucional ejercerá sus atribuciones en las materias que les compete, siendo que, en el caso, lo que le corresponde al Estado mediante el marco regulatorio, lo es emitir una opinión sobre la congruencia que debe tener determinada acción con los diferentes programas estatales y municipales, tanto en la materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial, ecológico y metropolitano o de conurbación, de esa manera otorgar una adecuada congruencia entre los tres niveles de gobierno.

Tampoco le asiste la razón a la actora en cuanto a la falta de fundamentación y motivación, toda vez que el Pleno de ese Alto Tribunal ha señalado que la obligación de fundar y motivar tratándose de leyes, se cumple cuando el legislador en ejercicio de sus atribuciones actúa dentro de sus límites, mismos que se encuentran establecidos en la Constitución correspondiente (fundamentación) y cuando la ley que emite se refiere a situación que deben ser jurídicamente reguladas (motivación).

Luego entonces, al ser actos que no trascienden de manera directa a los particulares, aun cuando aduzca la parte actora, que sí lo hace, como ya se le refirió en el apartado de causales de improcedencia, en el entendido que la obligación de obtener la Constancia de Congruencia Urbanística no impacta en los derechos de los ciudadanos, pues ellos deben cumplir los requisitos necesarios que las normas impongan a fin de que una acción urbanística sea congruente y compatible con la planeación urbana y metropolitana, y que contribuye al ordenamiento urbano del Estado, con el objeto de que se realice una adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento y la infraestructura, con el objeto de establecer las condiciones para evitar, disminuir o compensar los impactos negativos en el entorno urbano.

Por tanto, la norma que reclama no requiere de la motivación reforzada, ya que no hay afectación a la esfera jurídica del gobernado, por no tocar derechos fundamentales.

**SEGUNDO. Vulneración al reconocimiento del Municipio a una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos, previsto en el artículo 115, fracción V, en relación con el 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.**

Los argumentos del Municipio actor son inoperantes, al indicar que la reforma que atribuye al Ejecutivo local vulnera su reconocimiento a una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos, al limitar el deber que tienen los desarrolladores de conjuntos urbanos tipo condominio de transmitirles áreas de cesión para áreas verdes equipamientos y servicios públicos municipales.

La actora hace una serie de afirmaciones sin sustento legal, ya que no logra probar con razonamiento lógico jurídico alguno, el hecho de que al establecer el artículo 46 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, que los conjuntos urbanos tipo condominio no tienen la obligación de transmitir las áreas de cesión para destinos que permitan generar o alojar las áreas verdes, equipamientos, infraestructuras de esparcimiento social, educativo, deportivo, cultural y oficinas públicas, con ello, se está impidiendo una intervención real y directa del Municipio en materia de asentamientos humanos.

No se desprende que la actora tenga facultades directas en establecer las dispensas o, en su caso, las condiciones en que se aplicarán los mecanismos de donación o cesión de espacios, en el entendido, que la regulación es competencia exclusiva de la legislatura local.

La facultad de emitir la norma que regulará las situaciones jurídicas sí es una atribución exclusiva del Poder Legislativo de conformidad al artículo 75, fracción XXX, de la Constitución local, en relación con el artículo 124 constitucional, así como los diversos 1, 7 y 10 de la Ley General de la materia; por tanto, no es un derecho reconocido por el demandante.

Es por ello que se considera que se cumple con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, ya que la legislatura establece los mecanismos y lineamientos para dotar a los Municipios de las áreas verdes y equipamientos, bajo ciertos criterios que hacen efectivo el uso y destino de estos, puesto que no pueden ser residuales, ni podrán estar ubicados en zonas inundables o de riesgos, o presentar condiciones topográficas más complicadas que el promedio del fraccionamiento o conjunto urbano.

Por tanto, el hecho que se establezca una dispensa, no tiene como efecto que impida que el Municipio intervenga de manera real y directa en materia de asentamientos humanos y muchos menos que haga nugatoria, en automático, su participación en ese esquema de competencias, ya que tiene facultades de administración sobre las áreas donadas, en el entendido que la norma impugnada no restringe en su totalidad a los sujetos obligados.

8. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** Los citados funcionarios no formularon manifestación o pedimento alguno.
9. **Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el catorce de agosto de dos mil veinticuatro tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal; y por acuerdo de la Ministra instructora de quince de agosto siguiente se tuvo por cerrada la instrucción del procedimiento a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

## I. COMPETENCIA

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i)<sup>2</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I<sup>3</sup>, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario 1/2023<sup>4</sup>, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero siguiente, y modificado mediante instrumento normativo de diez de abril del mismo año, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, con los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de dicha entidad federativa.

---

<sup>2</sup> **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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]**

**i) Un Estado y uno de sus Municipios; [...]**”

<sup>3</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

**“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. [...]**”

<sup>4</sup> **Acuerdo General Plenario 1/2023.**

**“SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

**I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.**

**Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; [...]**”

11. Lo anterior, conforme a lo previsto en el artículo Tercero Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente a partir del veintiuno de diciembre de dos mil veinticuatro<sup>5</sup>, en relación con el Octavo y Décimo Segundo Transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma al Poder Judicial de la Federación, publicado el quince de septiembre de dos mil veinticuatro<sup>6</sup>.

## II. PRECISIÓN Y EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

12. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>7</sup>, es necesario fijar de manera precisa el o los actos cuya invalidez demanda la parte actora y verificar su certeza.
13. Atento a ello, de acuerdo con el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación contenido en la jurisprudencia P./J. 98/2009<sup>8</sup>, para delimitar los actos o normas impugnadas en una controversia constitucional, se deben armonizar los datos de la demanda con la totalidad de la información que se desprenda de las constancias de autos, de manera que se advierta la intención del actor y se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada.
14. En el caso, en su escrito de demanda el Municipio actor impugna el **“Decreto número 093, por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; de la Ley de Acciones Urbanísticas; y de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, todas del Estado de Quintana Roo”**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, Tomo II, Número 130 Extraordinario, el jueves veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, lo que se acredita con la copia certificada que obra en autos y que fue exhibida por el propio ente actor al presentar su demanda.
15. De lo anterior se desprende que a través del Decreto 093 impugnado, se reformaron, derogaron y adicionaron diversos ordenamientos legales del Estado de Quintana Roo, a saber:
- La Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado.
  - Ley de Acciones Urbanísticas del Estado.
  - Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado.
16. Ahora, de la lectura integral de la demanda, se advierte que, de dichos cuerpos normativos, el Municipio demandante impugna ciertos artículos, en concreto:
- 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII; 12, fracción VI; 75, párrafo segundo; 80, párrafo primero, fracción I, párrafos penúltimo y último; 81, párrafos primero, penúltimo y último; 82, párrafo primero; 83; 84 párrafos primero y último; 85, párrafos primero, segundo y último; 86, párrafo primero; 88, párrafo primero; 95, párrafo último; 124, fracción I; 155 fracción I; 168 fracción II; 195, fracción I y 198, párrafo primero, todos de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**.
  - 5, fracción I; 46, párrafos primero y sexto; 60; 65, último párrafo y 66, todos de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**.

<sup>5</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

**Tercero.** *Hasta en tanto las Ministras y Ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el 1o. de septiembre de 2025, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se regirá para todos los efectos por las atribuciones, competencias, obligaciones, reglas de votación, faltas, licencias y demás disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021; con excepción de la materia electoral tal como está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia, hasta la fecha señalada en el enunciado anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguirá funcionando en Pleno o en Salas”.*

<sup>6</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Octavo.** *El Congreso de la Unión tendrá un plazo de noventa días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a las leyes federales que correspondan para dar cumplimiento al mismo. Entre tanto, se aplicarán en lo conducente de manera directa las disposiciones constitucionales en la materia y, supletoriamente, las leyes en materia electoral en todo lo que no se contraponga al presente Decreto.*

(...).

**Décimo Segundo.** *Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto”.*

<sup>7</sup> **Ley Reglamentaria que rige a esta materia.**

**Artículo 41.** *Las sentencias deberán contener:*

*I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...].”*

<sup>8</sup> **Jurisprudencia P./J. 98/2009**, de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro 166985.

- 24, último párrafo, de la **Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo**; y
  - **Sexto transitorio** del Decreto 093 impugnado.
17. Finalmente, es de precisarse que el **Municipio actor no impugna el artículo 87 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**, toda vez que **dicho precepto no fue objeto del Decreto 093 que en esta vía combate**, teniendo en cuenta, además, que este Tribunal Pleno invalidó, por extensión, dicho precepto, al resolver la controversia constitucional 177/2018<sup>9</sup>, en sesión de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno.

Agosto 24 de 2023

Periódico Oficial

Chetumal, Quintana Roo



**Artículo 85.** La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, en su modalidad de Dictamen de Impacto Urbanístico, establecerá las condiciones o requisitos que tendrán que cumplirse para autorizar el proyecto u obra de que se trate, en particular aquellos tendientes a garantizar que los impactos negativos se impidan, mitiguen o compensen, así como a que se evalúen los costos que la obra pueda generar sobre las redes de infraestructura, equipamiento urbano o servicios públicos, mismos que serán sufragados por el promovente.

Los dictámenes de impacto urbanísticos se otorgarán atendiendo a:

I. a V. ...

Las condiciones o requisitos de las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal, en esta modalidad, podrán ser económicos, ambientales o funcionales y referirse a la movilidad, al espacio público, equipamiento, infraestructura y servicios. El promovente deberá garantizar las obligaciones que resulten a su cargo, como resultado del Dictamen de Impacto Urbanístico.

**Artículo 86.** Los Estudios de Impacto Urbanístico deberán incluir:

I. a IV. ...

**Artículo 88.** La Secretaría determinará en la emisión del Dictamen de Impacto Urbanístico:

I. a II. ...

a) a e)

<sup>9</sup> **Controversia constitucional 177/2018.** Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (Ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo quinto, relativo a la invalidez por extensión. Los señores Ministros Franco González Salas y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto particular.

## III. OPORTUNIDAD

18. El artículo 21, fracción II<sup>10</sup>, de la Ley Reglamentaria de la materia establece que, **tratándose de normas generales**, la demanda de controversia constitucional 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.
19. En el caso, el **Decreto 093** impugnado fue **publicado el jueves veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés** en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, por lo que el plazo de treinta días hábiles transcurrió del **viernes veinticinco de agosto al lunes nueve de octubre de dos mil veintitrés**, como se muestra en el siguiente calendario:

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
<b>Agosto 2023</b>						
20	21	22	23	<u>24</u>	25	26
<b>Septiembre 2023</b>						
27	28	29	30	31	1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
<b>Octubre 2023</b>						
1	2	3	4	5	6	7
8	<u>9</u>	10	11	12	13	14

20. De dicho plazo deben descontarse los días sábados y domingos; así como el catorce y quince de septiembre, por ser inhábiles, de conformidad con los artículos 2º de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales, 143 de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y el acuerdo Primero, inciso i) y n), del Acuerdo General 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal<sup>11</sup>.
21. Por tanto, si el escrito de demanda de esta controversia fue depositado en el buzón judicial el **cinco de octubre de dos mil veintitrés** y recibido el día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>12</sup>, es de concluirse que **su presentación resulta oportuna**.

<sup>10</sup> Ley Reglamentaria de la materia.

"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 [...]"

<sup>11</sup> Ley Reglamentaria que rige a esta materia.

"Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación".

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"Artículo 143. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley".

Acuerdo General Plenario 18/2013.

"PRIMERO. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles: [...]"

i) El dieciséis de septiembre; [...]"

n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles".

<sup>12</sup> Páginas 1 y 51 de la versión digitalizada del escrito de demanda inicial.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

22. El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>13</sup> 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 normas generales, actos u omisiones.
23. Por su parte, de los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales<sup>14</sup>, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo 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.
24. En el caso, la demanda fue suscrita por Adrián Armando Pérez Vera, en su carácter de **Síndico del Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo**, lo que acredita mediante copia certificada de la constancia de mayoría y validez, expedida el quince de junio de dos mil veintiuno por el Instituto Electoral de Quintana Roo<sup>15</sup>, y en términos del artículo 41, fracción I, de la Ley de los Municipios de esa entidad federativa<sup>16</sup>, a dicho funcionario le corresponde ejercer la representación legal del Ayuntamiento; por tanto, debe concluirse que dicho funcionario **cuenta con legitimación activa para promoverla**.

#### V. LEGITIMACIÓN PASIVA

25. El artículo 105, fracción I, inciso i) <sup>17</sup>, 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.
26. Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero<sup>18</sup>, de la Ley Reglamentaria que rige a esta materia, establecen que tendrán el carácter de demandados en controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto o incurrido en la omisión objeto de la controversia, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.
27. En el caso, por el **Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo** compareció Luis Humberto Aldana Navarro, en su carácter de Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado de Quintana Roo, lo que acredita con las copias certificadas del acta de la reunión de los coordinadores de los dos grupos parlamentarios con derecho a presidir la Junta de Gobierno del Congreso local, celebrada el tres de septiembre de dos mil veintidós; del acta de instalación de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVII Legislatura de dicho órgano legislativo, celebrada el tres de septiembre de dos mil veintidós; y del acta de la sesión número 01 del segundo año de ejercicio

<sup>13</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

*“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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]*

*i). Un Estado y uno de sus Municipios; [...]*”

<sup>14</sup> **Ley Reglamentaria que rige a esta 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. [...]*”.

<sup>15</sup> Foja 52 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

<sup>16</sup> **Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.**

*“Artículo 92.- A la persona titular de la Sindicatura Municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones: [...]*

*V. Ser la persona Apoderada Jurídica del Ayuntamiento ante instancias judiciales en los que el Municipio sea parte. [...]*”

<sup>17</sup> **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; (...)*

<sup>18</sup> **Ley Reglamentaria que rige a esta materia.**

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

*II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión 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. [...]*”

constitucional de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de esa autoridad legislativa, celebrada el cuatro de septiembre de dos mil veintitrés<sup>19</sup>; y en términos del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo<sup>20</sup>, a dicho funcionario le compete ejercer la representación legal del Congreso local; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta legitimación pasiva en este asunto.**

28. Por el **Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo** compareció Carlos Felipe Fuentes del Río, en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo local, quien acreditó su personalidad mediante copia certificada de su nombramiento, expedido por el Gobernador Constitucional del Estado, el primero de marzo de dos mil veintitrés<sup>21</sup>; y en términos del artículo 51, segundo párrafo, de la Constitución Política de esa entidad federativa<sup>22</sup>, tiene la facultad de representar al titular del Ejecutivo local ante esta instancia constitucional; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva para intervenir en esta controversia.**

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

### VI.1. Primera causal alegada por el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. Las disposiciones impugnadas no implican una transgresión directa a la competencia constitucional de la parte actora

29. El Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo señala que las disposiciones impugnadas no implican una transgresión directa a la competencia constitucional de la parte actora, pues sólo conceden a dicho Poder la facultad de emitir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, teniendo en cuenta que la materia de asentamientos humanos es concurrente, sin que se advierta una facultad exclusiva que se vea afectada por las normas impugnadas, lo que, a su decir, actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal, relativa falta de interés legítimo del Municipio actor.
30. Lo anterior debe **desestimarse**, ya que el estudio de la posible vulneración a la competencia que le reconoce la Constitución Federal al ente actor **corresponde a un análisis que debe desarrollarse en el fondo del asunto**, acorde con el criterio plenario contenido en la jurisprudencia P./J. 92/99.<sup>23</sup>

### VI.2. Segunda causal alegada por el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. Cosa Juzgada con motivo de la sentencia dictada en la diversa controversia 177/2018

31. Por otra parte, el Poder Ejecutivo local afirma que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia relativa a la cosa juzgada, prevista en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria que rige a esta materia, pues considera que la presente controversia se promueve contra normas generales, actos u omisiones que han sido materia de la ejecutoria dictada en la diversa controversia constitucional 177/2018, también promovida por el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo.
32. Para reforzar su argumento, el Ejecutivo demandado agrega que no estamos en presencia de un nuevo acto legislativo, dado que las autoridades demandadas únicamente cambiaron el nombre de "Constancia de Compatibilidad Territorial" a "Constancia de Congruencia Urbanística Estatal", lo que, a su parecer, no implica un cambio trascendental en las hipótesis normativas que fueron materia del citado precedente y procede sobreseer por cosa juzgada.
33. Lo anterior es **infundado**, por el simple hecho de que, en el caso, se impugna un Decreto totalmente distinto a aquél que fue analizado en el precedente que indica.

<sup>19</sup> Fojas 68 a 86 de la versión digitalizada del escrito de contestación a la demanda presentado por el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

<sup>20</sup> **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.**

**"Artículo 51.** *El presidente de la Junta, será el representante del Poder Legislativo del Estado ante cualquier autoridad y contará con poder amplio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio, previa aprobación de la Junta.*

*La presidencia de la Junta, será ejercida de manera anual de entre los coordinadores de los tres grupos legislativos que cuenten con mayor representación.*

*El secretario de la Junta será electo entre los integrantes de la misma por mayoría simple de votos al inicio de cada año de ejercicio constitucional".*

<sup>21</sup> Foja 59 de la versión digitalizada de los anexos de contestación de demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

<sup>22</sup> **Constitución Política del Estado de Quintana Roo.**

**"Artículo 51.-** No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

El Titular del Ejecutivo Estatal representará al Estado en los asuntos en que éste sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley. En el supuesto previsto en el Artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado será representado por el Gobernador, en cuyo caso, los convenios que éste celebre deberán ser aprobados por la Legislatura".

<sup>23</sup> **Jurisprudencia P./J. 92/99**, de rubro: **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE"**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, página 710, registro 193266.

34. El artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales dispone lo siguiente:

**“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]**

**(REFORMADA, D.O.F. 7 DE JUNIO DE 2021)**

**IV. Contra normas generales, actos u omisiones que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...].”**

35. Conforme a dicho precepto, la controversia constitucional es improcedente contra normas generales, actos u omisiones que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, de lo que se deduce que la indicada causa de improcedencia tiene como requisito, por regla general, que reunidas las circunstancias de coincidencia ahí previstas, **en el juicio anterior exista pronunciamiento de la autoridad judicial en relación con las normas generales, actos u omisiones que se impugnan en el nuevo juicio.**
36. Esta causa de improcedencia se refiere a la **fuerza de la cosa juzgada**, institución jurídica procesal que impide a los órganos jurisdiccionales la tramitación de un nuevo juicio cuando se reclamen las mismas pretensiones ya deducidas en un proceso anterior, a fin de evitar que se condene dos veces a alguien por la misma razón, o bien, impedir que se dicten sentencias contradictorias, pues ello generaría un estado de inseguridad jurídica.<sup>24</sup>
37. Es decir, la referida causa de improcedencia se refiere a la imposibilidad que tiene este Tribunal Constitucional para analizar, de nueva cuenta, normas, actos u omisiones respecto de las cuales ha hecho un pronunciamiento de fondo con la emisión de una sentencia<sup>25</sup> y, de manera particular, aquellas en las que ha declarado su invalidez, de donde se desprende que, para que opere esta causal, además del requisito de identidad de partes y conceptos de invalidez, **la impugnación debe estar dirigida a las mismas normas que fueron materia de una ejecutoria anterior.**
38. Ahora, en sesión de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, este Pleno resolvió la controversia constitucional 177/2018, la cual fue promovida precisamente por el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, actor en esta instancia, contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa y en la cual solicitó la invalidez de diversas disposiciones contenidas en el **“Decreto número 194, por el que se expide la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Quintana Roo, se expide la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Vivienda del Estado de Quintana Roo, se reforman los artículos 16, 24, 34, párrafo segundo, y se adiciona un último párrafo al artículo 184 Ter, todos de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, se reforman los párrafos segundo y tercero y se adiciona un cuarto párrafo al artículo 4 de la Ley de Propiedad de Condominio de Inmuebles del Estado de Quintana Roo, y se reforman el Artículo Segundo de la Ley de Expropiación del Estado de Quintana Roo”**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el jueves dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.
39. En el caso, el mismo Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, demanda a los mismos Poderes Legislativo y Ejecutivo locales, pero ahora combate el **“Decreto número 093, por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; de la Ley de Acciones Urbanísticas; y de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, todas del Estado de Quintana Roo”**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el jueves veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés.

<sup>24</sup> Al respecto, véase: Jurisprudencia 1a./J. 101/2023 (11a.), de rubro: **“COSA JUZGADA Y SUS EFECTOS DIRECTO Y REFLEJO. DIFERENCIAS Y REQUISITOS PARA SU ACTUALIZACIÓN”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Undécima Época, Libro 28, Agosto de 2023, Tomo II, página 1157, registro 2026918.

<sup>25</sup> Al respecto, véase: Jurisprudencia P.J. 47/2008, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU PROCEDENCIA CONTRA ACTOS IMPUGNADOS EN UNA ANTERIOR EN LA QUE SE SOBRESEYÓ”**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 958, registro 169525.

40. Por tanto, como se adelantó, en el caso no se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, por el simple hecho de que **el Municipio actor realiza la impugnación de un decreto totalmente distinto de aquél que fue materia de la sentencia dictada en la controversia constitucional 177/2018.**
41. No es óbice a esta conclusión el hecho de que el Ejecutivo demandado alegue que en el caso no estamos en presencia de un nuevo acto legislativo, por el hecho de que en el Decreto impugnado por la parte actora únicamente se modificaron ciertas palabras al texto de los preceptos de los que se duele en concreto el actor, sin que exista una modificación sustancial, lo que, a su parecer, hace que se trate de las mismas normas que fueron analizadas en la referida ejecutoria.
42. A este respecto es de señalarse que dicha autoridad demandada parte de una premisa equivocada, pues lo cierto es que con motivo de la sentencia dictada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la diversa **controversia constitucional 177/2018, las normas ahí invalidadas fueron expulsadas del orden jurídico nacional**, atento a los efectos determinados en ese fallo, **“a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Quintana Roo”.**
43. Lo anterior, teniendo en cuenta que el Decreto que ahora combate el Municipio actor, **escapa de la anterior invalidez**, en la medida en que fue emitido por el Congreso local en ejercicio de su libertad configurativa, siendo que el **pronunciamiento sobre su constitucionalidad debe ser materia del estudio de fondo del presente asunto.**
44. Por tanto, con independencia del cambio o no sustancial de los preceptos que fueron materia del precedente en cita, lo cierto es que al haberse llevado un procedimiento legislativo que concluyó con la publicación en el periódico oficial local de un Decreto distinto de aquél que fue materia de la controversia constitucional 177/2018, **ello tiene por desvirtuada la causal de improcedencia relativo a la cosa juzgada**, a que se refiere la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales, de ahí lo **infundado** de lo que alega el Ejecutivo demandado.

### **VI.3. Reforma al artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 093, mediante diverso Decreto 190, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés**

45. Por otra parte, este Pleno advierte de oficio que el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, Tomo III, Número 204 Extraordinario, Décima Época, el **“Decreto Número 190, por el que se reforma el artículo Sexto Transitorio del Decreto 093, por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de la Ley de Acciones Urbanísticas, y de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, todas del Estado de Quintana Roo, de la H. XVII Legislatura del Estado de Quintana Roo, publicado en el periódico oficial del Estado, el 24 de agosto de 2023”**, cuyo texto es el siguiente:

**“LA HONORABLE XVII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y  
SOBERANO DE QUINTANA ROO,**

**DECRETA**

**ÚNICO.** *Se reforma el Artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 093, por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de la Ley de Acciones Urbanísticas, y de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, todas del Estado de Quintana Roo, de la H. XVII Legislatura del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el 24 de agosto de 2023, para quedar como sigue:*

#### **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**PRIMERO AL QUINTO ...**

**SEXTO.** *Durante el ejercicio fiscal de 2023, los derechos establecidos en la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo, por concepto de Constancia de Compatibilidad Territorial, serán aplicables a las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal y el Dictamen de Impacto Urbanístico, a que se refiere esta Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.*

**SÉPTIMO ...**

**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

**SEGUNDO.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

**SALÓN DE SESIONES DEL HONORABLE PODER LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE CHETUMAL, CAPITAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, A LOS CATORCE DÍAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTITRÉS.**

**DIPUTADO PRESIDENTE.**

**DIPUTADA SECRETARIA**

(Rúbrica)

(Rúbrica)

**C. ISSAC JANIX ALANIS**

**PROFA. MILDRED CONCEPCIÓN ÁVILA  
VERA”**

46. De lo anterior se observa que **han cesado los efectos** del artículo Sexto Transitorio del Decreto 093 impugnado en este asunto, con motivo de su reforma, a través del diverso Decreto 190, lo que actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con el 65<sup>26</sup>, ambos de la Ley Reglamentaria que rige a este medio de control constitucional, como se explica a continuación:
47. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha observado que la cesación de efectos puede ser el resultado de la modificación de la norma impugnada, no obstante, para que esa modificación produzca el sobreseimiento en la acción, debe ser considerada un **nuevo acto legislativo**.
48. En este sentido, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en acción de inconstitucionalidad, **se deben satisfacer dos aspectos: (1) uno formal**, consistente en haber llevado a cabo un procedimiento legislativo, y **(2) otro material**, consistente en que el cambio sea sustantivo, es decir, que impacte en el sentido o alcance normativo. Lo anterior, acorde con la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.)<sup>27</sup>, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO”**.
49. Así, el primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; en tanto que el segundo, consiste en que la modificación sea sustantiva o material y se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.
50. Entonces, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, siempre que esa modificación constituya un **cambio normativo real a la esencia de la institución jurídica** y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa.

<sup>26</sup> Ley Reglamentaria de la materia.

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

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

**“Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor, de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad”.

<sup>27</sup> **Jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.)**, de texto: “Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, Página 65, Registro 2012802.

51. A partir de ello, resulta conveniente realizar una comparativa del texto normativo impugnado con aquél que fue reformado el primero de julio de dos mil veinticuatro, lo que se realiza en los términos siguientes:

<p style="text-align: center;"><b>Artículo Sexto Transitorio</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Texto impugnado</b></p> <p style="text-align: center;">(Decreto 093, publicado oficialmente el 24 de agosto de 2023)</p>	<p style="text-align: center;"><b>Artículo Sexto Transitorio</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Texto reformado</b></p> <p style="text-align: center;">(Decreto 190, publicado oficialmente el 21 de diciembre de 2023)</p>
<p><i>“SEXTO. Durante el Ejercicio Fiscal de 2023, los derechos establecidos en la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo, por concepto de Constancia de Compatibilidad Territorial, serán aplicables a las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal y el Dictamen de Impacto Urbanístico, a que se refiere esta Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”.</i></p>	<p><i>“SEXTO. Durante el ejercicio fiscal de 2023, los derechos establecidos en la Ley de Derechos del Estado de Quintana Roo, por concepto de Constancia de Compatibilidad Territorial, serán aplicables a las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal y el Dictamen de Impacto Urbanístico, a que se refiere esta Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”.</i></p>

52. De lo visto se advierte que, a través de la reforma de veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés, **al artículo Sexto Transitorio del Decreto 093 impugnado, se eliminó la referencia a la Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo, para ahora indicar la Ley de Derechos de dicha entidad federativa**, en lo que respecta a los derechos por concepto de Constancia de Compatibilidad Territorial, que serán aplicables a las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal y el Dictamen de Impacto Urbanístico, a que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano local.
53. En esa medida, es de concluirse que se cumplen los requisitos formal y material para considerar un **nuevo acto legislativo**, toda vez que el legislador local eliminó por completo la referencia a la Ley de Hacienda del Estado, para establecer una ley diversa, la Ley de Derechos de la entidad federativa, de donde deriva que **han cesado los efectos de dichas porciones normativas** y debe **sobreseerse** respecto de ellas.
54. Es aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 47/99<sup>28</sup>, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES ABROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE HA CESADO EN SUS EFECTOS, POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO”**.
55. Lo anterior constituye un **nuevo acto legislativo**, formal y material, en la medida en que el legislador local, a diferencia de la regulación efectivamente impugnada, ahora expresamente hace referencia a una Ley diversa, en lo que respecta a la aplicación de los derechos por concepto de Constancia de Compatibilidad Territorial, que serán aplicables a las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal y el Dictamen de Impacto Urbanístico, a que se refiere la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado.
56. A mayor abundamiento, es de resaltarse que el artículo Sexto Transitorio analizado **ha cumplido su objeto**, en la medida en que se refiere a los derechos aplicables por concepto de Constancia de Compatibilidad Territorial **durante el ejercicio fiscal 2023**, el cual concluyó el treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, por lo que, en el caso, se actualiza el sobreseimiento de este precepto al haber cumplido el objeto para el cual se emitió, esto es, **al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé**.

<sup>28</sup> Jurisprudencia P./J. 47/99, de texto: “La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del diverso 59 del mismo ordenamiento legal, se actualiza si en una acción de inconstitucionalidad se plantea la invalidez de una norma general que durante el procedimiento ha sido abrogada por otra posterior, lo que determina sobreseer en el juicio, en términos de lo ordenado por el artículo 20, fracción II, de la citada ley reglamentaria”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Junio de 1999, Página 657, Registro 193771.

57. Es aplicable, en lo conducente, el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 8/2008<sup>29</sup>, del Pleno de este Tribunal Constitucional, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**.
58. En esa medida, es claro que el **artículo Sexto Transitorio del Decreto 093** impugnado en esta vía, **ha cesado en sus efectos** y debe **sobreseerse** en esta acción respecto de ese precepto, dado que, en la especie, se colman los requisitos formal y material para considerar que las modificaciones relativas constituyen un nuevo acto legislativo.
- VI.4. Reforma al artículo 24, último párrafo, de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, mediante Decreto 001 publicado oficialmente el dos de octubre de dos mil veinticuatro**
59. Finalmente, este Pleno advierte que el dos de octubre de dos mil veinticuatro se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, Tomo III, Número 195 Extraordinario, Décima Época, el **“Decreto 001, por el que se reforman: las fracciones I, II, VII, X, XI, XII, XIII, XVIII y XIX del artículo 24; se adicionan: un último párrafo al artículo 24; el artículo 37 Bis y el artículo 45 Bis, todos de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo”**.
60. En este aspecto, interesa destacar que, dentro de las normas impugnadas por el Municipio actor, se encuentra el **último párrafo del artículo 24** de la citada Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, siendo que, con el referido Decreto de reformas y adiciones de dos de octubre de dos mil veinticuatro, **dicho párrafo fue, asimismo, reformado y pasó a ser el antepenúltimo**, como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

<p align="center"><b>Artículo 24</b> <b>Texto impugnado</b> (Decreto 093, publicado oficialmente el 24 de agosto de 2023)</p>	<p align="center"><b>Artículo 24</b> <b>Texto reformado</b> (Decreto 001, publicado oficialmente el 2 de octubre de 2024)</p>
<p align="center"><b>“SECCION III</b> <b>Evaluación del Impacto Ambiental</b> <b>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 15 DE FEBRERO DE 2016)</b></p> <p><b>Artículo 24.- La realización de las obras o actividades a que se refiere este artículo, se sujetarán al procedimiento de evaluación de la manifestación de impacto ambiental, mismo que será autorizado por el Instituto conforme al procedimiento previsto en el Reglamento correspondiente:</b></p> <p>[...] <b>(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)</b></p> <p><b>La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, expedirán las disposiciones administrativas que permitan unificar, armonizar, simplificar y evitar la duplicidad de trámites, costos y tiempos de gestión de las manifestaciones de impacto ambiental y los dictámenes de impacto urbanístico a que hacen referencia esta ley y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”.</b></p>	<p align="center"><b>“SECCION III</b> <b>Evaluación del Impacto Ambiental</b> <b>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 15 DE FEBRERO DE 2016)</b></p> <p><b>Artículo 24.- La realización de las obras o actividades a que se refiere este artículo, se sujetarán al procedimiento de evaluación de la manifestación de impacto ambiental, mismo que será autorizado por el Instituto conforme al procedimiento previsto en el Reglamento correspondiente:</b></p> <p>[...] <b>(REFORMADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2024)</b></p> <p><b>La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, expedirán las disposiciones administrativas que permitan unificar, armonizar, simplificar y evitar la duplicidad de trámites, costos y tiempos de gestión de las manifestaciones de impacto ambiental y los dictámenes de impacto territorial a que hacen referencia esta Ley y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.</b> <b>(ADICIONADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2024)</b></p> <p><b>Las dependencias y entidades públicas no podrán llevar a cabo la inscripción al Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Estado de Quintana Roo sin contar con la autorización en materia de impacto ambiental correspondiente.</b></p>

<sup>29</sup> **Jurisprudencia P./J. 8/2008**, de texto: *“La finalidad de los preceptos transitorios consiste en establecer los lineamientos provisionales o de “tránsito” que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. En tal virtud, si a través de una acción de inconstitucionalidad se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues han cesado sus efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la Ley citada”*, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1111, registro 170414.

61. De lo visto, se aprecia que el último párrafo del artículo 24 impugnado, fue reformado con motivo del Decreto 001, publicado oficialmente el dos de octubre de dos mil veinticuatro, en la porción normativa **“dictámenes de impacto urbanístico”**, para ahora señalar **“dictámenes de impacto territorial”**, esto en el contexto de las facultades de la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente local, en coordinación con la diversa Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, para armonizar, simplificar y evitar la duplicidad de trámites, costos y tiempos.
62. Es de destacarse que al resolver la referida controversia constitucional 177/2018, este Tribunal Pleno declaró la invalidez del **artículo 24, párrafo último, en su porción normativa “y los dictámenes de impacto territorial”**, de la **Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo**, reformado mediante el Decreto Número 194, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho.
63. En ese sentido, se aprecia con claridad que el legislador local, a través del Decreto 001, de dos de octubre de dos mil veinticuatro, retomó la redacción que fue invalidada por este Alto Tribunal; puesto que antes de la reforma impugnada en este asunto, el texto del último párrafo del artículo 24 hacía referencia a **“dictámenes de impacto territorial”**, siendo que el texto aquí impugnado hace referencia a **“dictámenes de impacto urbanístico”**.
64. No obstante, la mayoría de este Pleno considera que debe **sobreseerse** respecto del **último párrafo del artículo 24** de la **Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo**, toda vez que, con independencia de su cambio de sentido normativo, dicha norma constituye un **nuevo acto legislativo**. Esto es así debido a que, mediante el Decreto 001, publicado el dos de octubre de dos mil veinticuatro, el legislador local realizó un nuevo procedimiento de reforma, agotando las fases del proceso legislativo y generando una modificación normativa formalmente distinta a la originalmente impugnada, lo que implica la **cesación de efectos** de la disposición combatida en el presente juicio de controversia constitucional, actualizándose la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 65, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

65. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39 y 40, de la Ley Reglamentaria que rige a este procedimiento constitucional<sup>30</sup>, resulta procedente precisar que el Municipio actor formula en su demanda dos conceptos de invalidez concretos.
66. En el primero, se duele de la facultad que el Congreso del Estado otorgó al Ejecutivo local para expedir la **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal** por conducto de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, respecto de lo cual aduce violación a la competencia que tiene reconocida en el artículo 115 de la Constitución Federal, pues estima que ello condiciona las autorizaciones municipales sobre uso de suelo y licencias de construcción. El Municipio actor inicia este concepto de invalidez destacando el artículo 66 de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**; no obstante, esta impugnación abarca diversos preceptos que señala como impugnados, tanto de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, como de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ambos de la citada entidad federativa, los cuales se ven relacionados con la expedición y tramitación del referido documento.
67. Finalmente, en su segundo concepto de invalidez, el ente actor combate específicamente los párrafos primero y sexto del artículo 46 de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**, por exceptuar a los desarrolladores de conjuntos urbanos tipo condominio de transmitir **áreas de cesión para destinos** que permitan generar o alojar áreas verdes, equipamiento y servicios públicos municipales y, en su lugar, que aquellos garanticen mediante aportación y/o la construcción y entrega de infraestructura en favor del Municipio, lo que considera vulnera el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, al incidir en la potestad municipal de incorporar a su esfera patrimonial aquellos bienes inmuebles indispensables para destinarse.

<sup>30</sup> **Ley Reglamentaria de la materia.**

**Artículo 39.** *Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.*

**Artículo 40.** *En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.*

**Artículo 41.** *Las sentencias deberán contener:*

*1. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;*”

68. Atento a ello, el análisis de fondo se realizará en los términos siguientes:

APARTADO	TEMA
VII.1	Marco conceptual y jurisprudencial sobre las facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos
VII.2	Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal (estudio del primer concepto de invalidez)
VII.3	Análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos (estudio del segundo concepto de invalidez)

#### **VII.1. Marco conceptual y jurisprudencial sobre las facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos**

69. Este Tribunal Constitucional ha desarrollado una doctrina jurisprudencial en torno a la materia de asentamientos humanos, a partir de lo resuelto por este Pleno en las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009<sup>31</sup>; con el objeto de fijar un parámetro de regularidad que oriente, tanto el trabajo legislativo en la confección normativa de la facultad concurrente, así como en la resolución de los conflictos que en su aplicación puedan suscitarse. Parámetro que resulta conveniente traer a cuento, a fin de analizar en lo particular la materia de la presente controversia constitucional.
70. A partir de la reforma de seis de febrero de mil novecientos setenta y seis al artículo 73 fracción XXIX, en la que se incluyó el inciso C, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en la misma. En el caso de la materia de asentamientos humanos, las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución Federal, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno.
71. Así, la Constitución establece en su artículo 73, XXIX-C, que el Congreso tiene la facultad de: *“expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”*.
72. Vale la pena transcribir ciertos párrafos de la exposición de motivos y del dictamen de la cámara de origen de la reforma del seis de febrero de mil novecientos setenta y seis a los artículos 27, 73, XXIX-C, y 115, en donde queda muy clara la intención del constituyente:

**“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 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.***

<sup>31</sup> 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.

*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, 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”.**

73. A su vez, el artículo 27, párrafo tercero, en su segunda parte establece lo siguiente:

**“(…) 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”.**

74. El veintiséis de mayo de ese mismo año, fue publicada 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. Esta Ley General de Asentamientos Humanos fue modificada en 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. El artículo 1º de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente establece 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.**

75. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por parte de 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 estudiada entre los tres niveles de Gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a sus objetivos establecidos, estos sí, directamente en el artículo 27 de la Constitución Federal.
76. Además, esta facultad constitucional debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional que se agregó al texto constitucional posteriormente; este carácter se encuentra claramente en la misma Ley General de Asentamientos Humanos vigente que establece:

**“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”.**

77. Hay que destacar 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 que se desarrollan por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. De este modo, podemos afirmar inicialmente 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.
78. Existen, por tanto, dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: la vía normativa, que es la que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los distintos niveles de gobierno; y, la vía de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como: congruencia, coordinación y ajuste.
79. Por su parte, desde el punto de vista del ámbito municipal, el artículo 115 en su fracción V, establece las facultades del Municipio en materia de asentamientos humanos. Esta fracción en particular, hay que subrayarlo, no se refiere ni a facultades normativas exclusivas del Municipio, ni a servicios públicos que deben prestarse por el mismo, pues estas se encuentran expresamente previstas en las diversas fracciones II y III, respectivamente<sup>32</sup>.
80. Así, el 115 en su fracción V, se dedica a enumerar las facultades municipales relacionadas, casi exclusivamente, con la materia de asentamientos humanos, pero estableciendo en su acápite que éstas siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; esta fracción dispone:

**“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;**

<sup>32</sup> Los criterios específicos de la fracción II son los derivados de la Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, resuelta el 7 de julio de 2005.

- 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”.**

81. 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 parlamentarios<sup>33</sup>.
82. 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 ayuntamiento<sup>34</sup>. La reforma de mil novecientos noventa y nueve, si bien no tocó sustantivamente la fracción V más que para ordenar su redacción, si 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<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> 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”.

<sup>34</sup> 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 aún 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”.

<sup>35</sup> Esto es claro de una gran cantidad de precedentes emitidos por este Alto Tribunal, dentro de los que destacan los siguientes criterios: P./J. 84/2001. “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN”; P./J. 122/2004. “PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)”; P./J. 46/2004. “RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES”; P./J. 136/2005. “ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN”; P./J. 134/2005. “MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO”; P./J. 132/2005. “MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA”; P./J. 153/2005. “MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA”; P./J. 12/2005. “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

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

**VII.2. Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal** (estudio del primer concepto de invalidez)

84. En su primer concepto de invalidez, el Municipio actor combate de manera destacada el **artículo 66 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**, al señalar que vulnera la competencia que tiene reconocida en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, porque impone la tramitación de una **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, que expedirá la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable local para que se haga constar que las acciones urbanísticas son congruentes y compatibles con la planeación urbana y metropolitana, y que constituye el ordenamiento urbano del Estado, anulando por completo la libertad política del ente municipal para configurar su régimen interior. Asimismo, aduce que se contravienen los principios de razonabilidad y proporcionalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, porque no existe motivo que justifique condicionar la eficacia jurídica normativa de los planes y programas de desarrollo urbano municipal.
85. Como se destacó, dentro de esta impugnación particular, el Municipio actor combate otros preceptos que se regulan la expedición y trámite de la **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, concretamente:
- 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII; 12, fracción VI; 75, párrafo segundo; 80 primer párrafo, fracción I, penúltimo y último párrafos; 81, párrafo primero, penúltimo y último párrafos; 82, primer párrafo; 83; 84 primer y último párrafos; 85, párrafo primero, segundo y último párrafo; 86, primer párrafo; 88, primer párrafo; 95, párrafo último; 124, fracción I; 155 fracción I; 168 fracción II; 195, fracción I y 198 párrafo primero, todos de la **Ley de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**;
  - 5, fracción I; 60; 65, último párrafo y 66, todos de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**; y
  - 24, párrafo penúltimo, de la **Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo** (reformado mediante Decreto 001, publicado oficialmente el dos de octubre de dos mil veinticuatro).
86. El texto de tales preceptos es del tenor siguiente:

**Ley de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**

**“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)”**

**Artículo 7. Para los efectos de esta la (sic) ley se entenderá por: [...]**

**XIII. Constancia de Congruencia Urbanística Estatal. Es el documento oficial expedido por la Secretaría, en el cual se hace constar que una acción urbanística es congruente y compatible con la planeación urbana y metropolitana, y que contribuye al ordenamiento urbano del Estado. También hace constar su adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento y la infraestructura, así como la factibilidad de dotar de servicios públicos y, en su caso, establece los requisitos y condiciones para evitar, disminuir o compensar los impactos en el entorno urbano; [...]**

**XXII. Dictamen de Impacto Urbanístico. Es una modalidad de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, necesario para que las acciones urbanísticas que por su dimensión, características o efecto en un centro de población o en las redes de infraestructura y servicios públicos, requiere de un estudio específico de impacto sobre la congruencia del polígono y sus colindantes, con la infraestructura urbana;**

**XXVIII. Estudio de Impacto Urbano: Documento necesario para la obtención del Dictamen en la materia, en que se exponen y evalúan la magnitud de impactos o alteraciones que cause o pueda causar una acción urbanística, pública o privada, contempladas en esta ley, que por su ubicación, funcionamiento, complejidad o magnitud afecte a la infraestructura, a los servicios públicos del área; el espacio, la imagen y paisaje urbanos o la estructura socioeconómica; signifique un riesgo para la vida, la salud o los bienes de la comunidad, implique su desplazamiento o expulsión paulatina; o, determine una afectación para el patrimonio cultural del centro de población, incluyendo las condiciones y medidas para evitar, reducir o compensar los efectos negativos sobre el desarrollo urbano; [...].**

**“Artículo 12. La Secretaría, además de las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, tendrá las siguientes: [...]**

**VI. Otorgar o negar la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal y, en su caso, resolver sobre los dictámenes de impacto urbanístico de los estudios que se sometan a su consideración, conforme esta ley y demás disposiciones aplicables; [...].”**

**“Artículo 75. [...].**

**(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Los fedatarios públicos en el Estado deberán solicitar a toda persona que celebre contratos o convenios relativos a la transmisión o aportación de la propiedad de inmuebles, la Constancia de Uso del Suelo o Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, donde conste la zonificación aplicable al predio de que se trate, e incluir en el apéndice de la escritura dicha constancia o documento, mismo que será requisito para la inscripción respectiva ante las oficinas registrales del Estado”.**

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 80. Toda persona física o moral, pública o privada, que pretenda realizar acciones urbanísticas, obras o introducir servicios en materia de asentamientos humanos en el Estado a que se refiere el artículo siguiente, deberá obtener previa ejecución de dichas acciones u obras, la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que le expida la Secretaría, la cual verificará que las mismas sean congruentes con:**

**(REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**I. El ordenamiento, la planeación urbana y metropolitana;**

**[...]**

**(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Para tramitar y obtener la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes.**

**(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**En caso de omisión a las disposiciones establecidas en este artículo, la Secretaría o la autoridad municipal, en su caso, estará facultada para exigir, en cualquier momento y a costa del promovente, la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que corresponda, según sea el caso y que de manera dolosa y premeditada no fuera debida y oportunamente solicitada ante la Secretaría; lo anterior sin perjuicio de las medidas de seguridad y sanciones que considere necesarias imponer por tales omisiones, cuando se haya instaurado por tales motivos algún procedimiento administrativo en su contra”.**

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 81. El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar y en su caso expedir, negar, cancelar, condicionar y exigir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal en los siguientes casos:**

- I. Construcción o ampliación de vialidades regionales, metropolitanas u otros componentes de la infraestructura para la movilidad que comuniquen a más de un Municipio;***
- II. Vialidades primarias, tales como periféricos y libramientos;***
- III. Centrales de carga, terminales multimodales, centrales de autobuses, ferrocarriles o aeropuertos;***
- IV. Plantas de almacenamiento o venta de combustibles, para servicio público o privado;***
- V. Equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio, religiosos o recreación mayores de mil metros cuadrados de superficie o de construcción;***
- VI. Todas las acciones urbanísticas mayores de dos mil quinientos metros cuadrados de superficie o de mil quinientos metros cuadrados de construcción;***
- VII. Todas las acciones urbanísticas fuera de los centros de población o en los casos en que se pretenda aplicar lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de esta ley;***
- VIII. Hoteles mayores de mil doscientos metros cuadrados de superficie o de construcción;***
- IX. Industrias de cualquier tipo;***
- X. La relotificación, parcelación o subdivisión de terrenos con superficie igual o mayor a los cinco mil quinientos metros cuadrados;***
- XI. La fusión de terrenos con superficie resultante igual o mayor a los cinco mil metros cuadrados;***
- XII. Fraccionamientos o conjuntos urbanos en cualquiera de sus modalidades;***
- XIII. La constitución o modificación del régimen de propiedad en condominio;***
- XIV. La modificación, demolición o ampliación de inmuebles de patrimonio cultural, y***
- XV. Bancos de extracción de materiales pétreos.***

***(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)***

***La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal contendrá y proporcionará los datos, elementos, medidas de mitigación, condicionantes, criterios o lineamientos de congruencia territorial y desarrollo urbano aplicables conforme a esta ley.***

***(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)***

***Las dependencias y entidades públicas no podrán llevar a cabo la incorporación de suelo rural a urbano sin contar con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”.***

***“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)***

***Artículo 82. Las solicitudes de Constancia de Congruencia Urbanística Estatal deberán acompañarse de las autorizaciones municipales donde se apruebe la acción urbanística de que se trate, y en su caso, complementar la información relativa a:***

- I. La ubicación, medidas y colindancias del área o predio;***
- II. Los antecedentes jurídicos de propiedad o posesión del área o predio;***
- III. La identificación catastral;***
- IV. El número oficial, en su caso;***
- V. El uso o destino actual, y el que se pretenda utilizar en el área o predio;***
- VI. El proyecto que se pretenda realizar, con memoria descriptiva y planos generales, incluyendo áreas, niveles y superficies;***
- VII. La asignación de usos o destinos permitidos, compatibles, prohibidos o condicionados, de acuerdo con lo previsto en los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley;***

**VIII. Las restricciones de urbanización y construcción que correspondan de conformidad con el tipo del fraccionamiento, conjunto urbano, barrio, colonia o zona, y**

**IX. Las factibilidades de conexión y abasto de agua potable, servicio de alcantarillado sanitario y dotación de energía eléctrica”.**

**“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 83. Las solicitudes de Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, una vez integrado (sic) los expedientes de que se trate, deberán ser emitidos por la Secretaría en un plazo máximo de veinte días hábiles, previo el pago de derechos correspondientes.**

**En caso de que una acción urbanística presente una dimensión o complejidad que amerite un análisis más exhaustivo, la Secretaría podrá ampliar ese plazo por única vez, por otro plazo hasta de veinte días hábiles más para emitir, negar o condicionar la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal correspondiente.**

**En caso de que transcurran los plazos indicados en este artículo, sin que la Secretaría emita su resolución, aplicará la negativa ficta y se tendrá como negada la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal de que se trate. En caso de que aplique la negativa ficta, los servidores públicos omisos o negligentes se sujetarán a las sanciones contempladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

**Las notificaciones de la Secretaría a los interesados, relacionados con el trámite y resolución de las solicitudes a que se refiere este artículo, podrán realizarse mediante estrados, correo electrónico y a través de su página electrónica.**

**Las (sic) Constancia de Congruencia Urbanística Estatal y demás actos administrativos que de estas deriven y que hubieran sido otorgados por error, dolo o mala fe, serán declarados nulos de pleno derecho. En esos casos, se promoverá el juicio de lesividad ante el Tribunal de Justicia Administrativa en los términos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo y el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, independientemente de las responsabilidades penales que resulten de los actos u omisiones respectivas.**

**Las personas físicas o morales, titulares de una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, deberán presentar un aviso de terminación de obras a la Secretaría, dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles de la conclusión de tales obras, para que dicha dependencia pueda verificar el adecuado uso de las autorizaciones concedidas y lleve el registro estadístico correspondiente”.**

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 84. Se requerirá de una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal en su modalidad de Dictamen de Impacto Urbanístico en los siguientes casos:**

**I. Las acciones a que se refieren las fracciones I, II, III, IV y XV del artículo 81, cualquiera que sea su tipo y dimensión;**

**II. En los proyectos de vivienda que tengan más de quince mil metros cuadrados de construcción;**

**III. En los proyectos que incluyan oficinas, comercios o servicios, por más de cuatro mil quinientos metros cuadrados de construcción;**

**IV. Establecimientos mercantiles en los que se pretenda preponderantemente la venta de artículos que conforman la canasta de productos básicos, bajo el sistema de autoservicio, de más de novecientos metros cuadrados de construcción;**

**V. Industrias de más de tres mil metros cuadrados de construcción o superficie;**

**VI. Equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio o recreación que brinden servicios regionales o que supongan edificaciones mayores a cuatro mil quinientos metros cuadrados construcción; y**

**VII. Las acciones de densificación urbana descritas en la fracción II inciso b) del artículo 77, y las descritas en el artículo 78 cualquiera que sea su tipo y dimensión.**

**(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

*Los interesados que pretendan llevar a cabo alguna de las obras a las que se refiere este artículo, deberán presentar ante la Secretaría un Estudio de Impacto Urbano, mismo que se resolverá en un plazo máximo de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente de su recepción, sin perjuicio de otras autorizaciones que procedan. Este plazo podrá prorrogarse por única ocasión, hasta por un plazo igual, a juicio de la Secretaría, cuando por la dimensión o complejidad de la acción de que se trate así lo amerite”.*

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

*Artículo 85. La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, en su modalidad de Dictamen de Impacto Urbanístico, establecerá las condiciones o requisitos que tendrán que cumplirse para autorizar el proyecto u obra de que se trate, en particular aquellos tendientes a garantizar que los impactos negativos se impidan, mitiguen o compensen, así como a que se evalúen los costos que la obra pueda generar sobre las redes de infraestructura, equipamiento urbano o servicios públicos, mismos que serán sufragados por el promovente.*

**(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

*Los dictámenes de impacto urbanísticos se otorgarán atendiendo a:*

- I. Evitar costos lesivos en la prestación de servicios públicos, ponderando la magnitud, intensidad y ubicación de la obra de que se trate;*
- II. Evitar la saturación de las redes viales, hidráulicas y eléctricas de los centros de población;*
- III. Asegurar la compatibilidad y mantener el equilibrio de la estructuración compositiva entre los diferentes usos y destinos previstos en la zona o región de que se trate, preservando la imagen urbana, calidad de vida y el bien común;*
- IV. Atender los criterios de preservación de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente, y*
- VII. Impedir riesgos y contingencias urbanas.*

**(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

*Las condiciones o requisitos de las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal, en esta modalidad, podrán ser económicos, ambientales o funcionales y referirse a la movilidad, al espacio público, equipamiento, infraestructura y servicios. El promovente deberá garantizar las obligaciones que resulten a su cargo, como resultado del Dictamen de Impacto Urbanístico”.*

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

*Artículo 86. Los Estudios de Impacto Urbanístico deberán incluir:*

- I. Los datos del promotor y propietario, así como la ubicación, descripción detallada y calendario de la obra o actividad proyectada;*
- II. La descripción puntual de los usos del suelo y su compatibilidad con otras actividades de la zona en que se ubique;*
- III. La descripción detallada de los impactos territoriales de la obra proyectada, bajo el supuesto de utilización plena de inmueble en un momento de demanda máxima, y*
- IV. En el caso de que cualquiera de los impactos a que se refiere la fracción anterior, muestre resultados que incidan negativamente las alternativas o medidas para evitar, reducir o compensar dichos impactos”.*

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

*Artículo 88. La Secretaría determinará en la emisión del Dictamen de Impacto Urbanístico:*

- I. La procedencia del proyecto u obra de que se trate, para lo cual podrá imponer las medidas de mitigación necesarias para evitar o minimizar los efectos negativos que pudiera generar, pudiéndose, en su caso, determinar el pago de compensaciones, y*

**II. La improcedencia de una obra o proyecto, considerando que:**

- a) El uso pretendido no es compatible o esté prohibido, con el uso asignado por el programa aplicable;
- b) Los efectos no puedan ser minimizados a través de las medidas de mitigación o compensación propuestos y, por consecuencia, se genere afectación a la población o a la estructura urbana;
- c) El riesgo a la población en su salud o sus bienes no pueda ser evitado por las medidas propuestas o por la tecnología constructiva y de sus instalaciones;
- d) Exista falsedad en la información presentada por los solicitantes o desarrolladores, o
- e) El proyecto altera de forma significativa la estructura territorial o la prestación de servicios públicos. Para la emisión del Dictamen de Impacto Territorial, la Secretaría deberá tomar en cuenta los programas a que se refiere el artículo 31 de esta ley, así como las demás normas y ordenamientos en la materia”.

“Artículo 95. [...]

[...]

(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)

Los conjuntos urbanos, condominios y/o fraccionamientos deberán contar con un Dictamen de Impacto Urbanístico emitido por la Secretaría, en el que se establecerá que las obras de infraestructura, urbanización, corredores biológicos, equipamiento urbano, espacio público y movilidad resultante, así como las externalidades negativas que genere y sus mitigaciones y condicionantes, serán a cuenta del interesado”.

“Artículo 124. La incorporación de áreas o predios al desarrollo urbano, cualquiera que sea su régimen de propiedad, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

(REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)

I. Estar contemplada y permitida en un Programa de Desarrollo Urbano y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Congruencia Urbanística Estatal expedida por la Secretaría en los términos de esta ley;

[...]”.

“Artículo 155. El reagrupamiento parcelario se sujetará a las siguientes normas:

(REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)

I. Cumplir con las determinaciones del programa municipal y contar con Constancia de Congruencia Urbanística Estatal.

[...]”.

“Artículo 168. Para realizar una acción urbanística, en complemento a las autorizaciones municipales, se deberá contar con:

[...]

(REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)

II. La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que expida la Secretaría, en los supuestos y términos que establece esta ley, para la obtención de la terminación de obra;

[...]”.

“Artículo 195. La vigencia de las autorizaciones urbanísticas a que se refiere este ordenamiento se ajustará a lo siguiente:

(REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)

I. Las Constancias de Zonificación y de Congruencia Urbanística Estatal tendrán una vigencia indefinida, a menos que cambien los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, en cuyo caso quedarán sin efecto y deberán ajustarse a las nuevas disposiciones;

[...]”.

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 198.** Los notarios, registradores y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos relacionados con el uso, aprovechamiento, transmisión o gravamen de bienes inmuebles, previa comprobación de la existencia de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, así como de las autorizaciones municipales correspondientes, de conformidad con lo previsto en esta ley; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instrumentos públicos respectivos.

[...]

[...]”.

**Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**

**“Artículo 5. Corresponde al Gobierno del Estado:**

**(REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**I. Emitir las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal en cualquiera de sus modalidades, en los términos de este ordenamiento y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo; [...].”.**

**“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 60.** Todas las autorizaciones de las acciones urbanísticas que contempla esta ley, con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, serán emitidas por el Municipio donde se localicen los predios afectados”.

**“Artículo 65. [...].**

**(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**La congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación es obligatoria, y todo nuevo desarrollo autorizado o realizado al margen de la misma derivará en procedimientos administrativos y en las causas penales procedentes. Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas”.**

**“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 66.** Para el caso de nuevos desarrollos, una vez obtenida la autorización municipal, el promovente, previo al inicio de obras y la protocolización de la acción urbanística correspondiente, deberá tramitar y obtener de la Secretaría la Constancia (sic) Congruencia Urbanística Estatal, en los términos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”.

**Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo**

**“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 15 DE FEBRERO DE 2016)**

**Artículo 24.- La realización de las obras o actividades a que se refiere este artículo, se sujetarán al procedimiento de evaluación de la manifestación de impacto ambiental, mismo que será autorizado por el Instituto conforme al procedimiento previsto en el Reglamento correspondiente:**

[...]

**(REFORMADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2024)**

**La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, expedirán las disposiciones administrativas que permitan unificar, armonizar, simplificar y evitar la duplicidad de trámites, costos y tiempos de gestión de las manifestaciones de impacto ambiental y los dictámenes de impacto territorial a que hacen referencia esta Ley y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”.**

87. Visto lo anterior, resulta **fundado** lo que alega el Municipio actor.
88. Este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 177/2018<sup>36</sup>, declaró la invalidez de diversos preceptos contenidos en el Decreto 194, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el jueves dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, por medio del cual se expidieron, reformaron y adicionaron diversos ordenamientos legales del Estado de Quintana Roo, dentro de los cuales destacan la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado; la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado; y la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado.
89. Se observó que la facultad del Poder Ejecutivo estatal para emitir una **Constancia de Compatibilidad Territorial** transgrede la competencia exclusiva que tiene reconocida el Municipio actor para autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, previstas en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>37</sup>.
90. Siguiendo dicho precedente, es de observarse que, en el caso, el artículo 3 de la Ley de Acciones Urbanísticas ahora impugnada<sup>38</sup>, señala que **“En la aplicación e interpretación de las disposiciones de esta ley, se deberán considerar los principios y normas establecidas en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”**.
91. Ahora, las fracciones I y XXIII del artículo 7 de la Ley de Asentamientos Humanos vigente en la citada entidad federativa, definen lo que debe entenderse por **“Acción Urbanística”** y **“Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”**, en los términos siguientes:

**“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)”**

**Artículo 7. Para los efectos de esta la (sic) ley se entenderá por:**

**I. Acción Urbanística: Actos o actividades tendientes al uso o aprovechamiento del suelo, tales como fusiones, subdivisiones, parcelaciones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, restauración, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que por su naturaleza están determinadas en los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; así como los programas (sic) desarrollo urbano y cuentan con las constancias y/o autorizaciones correspondientes. Comprende también la realización de obras de equipamiento, infraestructura o servicios urbanos en la entidad; (...)**

**XIII. Constancia de Congruencia Urbanística Estatal: Es el documento oficial expedido por la Secretaría, en el cual se hace constar que una acción urbanística es congruente y compatible con la planeación urbana y metropolitana, y que contribuye al ordenamiento urbano del Estado. También hace constar su adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento y la infraestructura, así como la factibilidad de dotar de servicios públicos y, en su caso, establece los requisitos y condiciones para evitar, disminuir o compensar los impactos negativos en el entorno urbano; (...)**

<sup>36</sup> **Controversia constitucional 177/2018**. Pleno. Resuelta en sesión de 18 de marzo de 2021, por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando décimo primero, relativo al análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la constancia de compatibilidad territorial a que se refiere la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, fracción I, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, expedida mediante el Decreto Número 194, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con algunas consideraciones adicionales, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>37</sup> **Constitución Federal**.

**“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: (...)**

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

**f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; (...)”**

<sup>38</sup> **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**.

**“Artículo 3. En la aplicación e interpretación de las disposiciones de esta ley, se deberán considerar los principios y normas establecidas en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.**

**Las autoridades estatales y municipales adoptarán las medidas para que las acciones contempladas en esta ley sean un medio para la promoción de una cultura urbanística de corresponsabilidad cívica y social, respeto a la legalidad y dignidad del ser humano, para lograr un crecimiento ordenado y con sustentabilidad”.**

92. De lo anterior se observa que el legislador del Estado de Quintana Roo, estableció que:
- La **acción urbanística** comprende los **actos tendientes al uso o aprovechamiento del suelo, que por su naturaleza están determinadas en los programas de ordenamiento territorial, ecológico y desarrollo urbano** y cuentan con las autorizaciones correspondientes; asimismo, comprende la realización de **obras de equipamiento, infraestructura o servicios urbanos en la entidad**; y
  - **En la realización de cualquier acción urbanística**, debe **verificarse su compatibilidad** con el ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana; y asimismo, que contribuye al ordenamiento territorial del Estado, lo cual se realiza a través de una **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, en la cual se hace constar **su adecuada inserción** en las redes del espacio público, el equipamiento e infraestructura, así como la factibilidad de dotar de servicios públicos y, en su caso, los requisitos y condiciones para evitar, disminuir o compensar los impactos territoriales negativos en su entorno.
93. En esa guisa, el artículo **5, fracción I**, impugnado, contenido en la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, a través del cual el legislador local facultó al Poder Ejecutivo estatal para que, a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, lleve a cabo el procedimiento para la emisión de la **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, a fin de que analice y verifique que las acciones urbanísticas son congruentes con el ordenamiento territorial y la planeación urbana y metropolitana, así como que las obras o actividades tengan un impacto en dichos ámbitos.
94. Por su parte, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo ahora impugnada por el Municipio actor, dedica sus artículos 80 a 88 a regular el Capítulo Cuarto, denominado **“De la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”**, en el cual destaca su artículo 81, donde se determinan los supuestos en los que el Ejecutivo local, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, puede autorizar y, en su caso, expedir, negar, cancelar, condicionar, así como exigir la **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal referida a acciones urbanísticas**.
95. De lo visto, se observa que la Constancia de Compatibilidad es un documento expedido por la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, por lo cual se hace constar que una acción urbanística, es decir, un acto o actividad tendiente al uso o aprovechamiento del suelo —como fraccionamientos, condominios y urbanizaciones—, primero, es compatible con el ordenamiento territorial y planeación urbana y metropolitana, segundo, que contribuye al ordenamiento territorial del Estado, y tercero, que es factible dotar de servicios públicos a determinada acción urbanística.
96. Asimismo, cabe destacar que, en términos de los artículos 85 a 88 de la Ley de Asentamientos Humanos de Quintana Roo, se regula una modalidad de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal denominada **“Dictamen de Impacto Urbanístico”**, a través del cual se establecen las condiciones o requisitos que deben cumplirse para autorizar un proyecto u obra de que se trate, en particular aquellos tendientes a garantizar que los impactos negativos se impidan, mitiguen o compensen, así como a que se evalúen los costos que la obra pueda generar sobre las redes de infraestructura, equipamiento urbano o servicios públicos.<sup>39</sup>
97. En esos términos, este Tribunal Pleno observa que la emisión de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal implica un acto unilateral del Poder Ejecutivo local que, si bien tiene por finalidad verificar la congruencia y compatibilidad de las obras o acciones urbanísticas, lo cierto es que **termina por condicionar las autorizaciones sobre uso de suelo y licencias de construcción que previamente emitió el Municipio, con base en el escrutinio que efectúe la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable de la entidad federativa**.

<sup>39</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.

“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)

**Artículo 7.** Para los efectos de esta la (sic) ley se entenderá por: [...]

**XXII. Dictamen de Impacto Urbanístico:** Es una modalidad de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, necesario para aquellas acciones urbanísticas que por su dimensión, características o efecto en un centro de población o en las redes de infraestructura y servicios públicos, requieren de un estudio específico de impacto sobre la congruencia del polígono y sus colindantes, con la infraestructura urbana; [...].”

98. En efecto, por una parte, el artículo 80, párrafo segundo<sup>40</sup>, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, determina que **“Para tramitar y obtener la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes”**; incluso, el último párrafo de dicho precepto determina que, la autoridad municipal, en caso de omisión dolosa, exija en cualquier momento y a costa del promovente, la Constancia de Compatibilidad Territorial respectiva; ello sin perjuicio de las medidas de seguridad y sanciones que consideren necesarias.
99. Por su parte, la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, en sus artículos 6, fracción II, 60, 62, primer párrafo, 64, 65 y 66, así como el diverso 197, párrafo segundo, de la Ley de Asentamientos Humanos de esa entidad federativa, reformadas por el Decreto 093 impugnado, establecen lo siguiente:

**Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**

**“Artículo 6. Corresponde a los Municipios:**

**II. Otorgar o negar las autorizaciones a las fusiones, subdivisiones, parcelaciones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, restauración, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que pretendan realizarse en el territorio municipal;”**

**“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 60. Todas las autorizaciones de las acciones urbanísticas que contempla esta ley, con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, serán emitidas por el Municipio donde se localicen los predios afectados”.**

**“Artículo 62. Las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas sólo se iniciarán a solicitud expresa y por escrito de la persona física o moral propietaria de los terrenos en que se pretendan ejecutar los proyectos, o de un promotor que cuente con la representación legal de dichos propietarios.**

**(...)”**

**“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 64. Recibida la solicitud y los documentos respectivos, la autoridad municipal revisará si han sido entregados todos los documentos correspondientes, requiriendo al interesado, en su caso en un plazo que no será superior a diez días hábiles. El solicitante contará con treinta días para proveer la información faltante, tiempo durante el cual, no se dará trámite a la solicitud. En caso de no presentar la información faltante en el plazo concedido, la solicitud se tendrá por no interpuesta”.**

**“Artículo 65. Para la valoración de las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas reguladas por esta ley, el Municipio realizará análisis prospectivos en materia urbanística y, si fuera necesario, consultará a la Secretaría, a los organismos encargados de la prestación de servicios urbanos y a toda otra instancia necesaria para determinar la congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación vigente, su viabilidad, sus impactos y los riesgos que conllevaría su aprobación.**

<sup>40</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.

“De la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal

**Artículo 80.** Toda persona física o moral, pública o privada, que pretenda realizar acciones urbanísticas, obras o introducir servicios en materia de asentamientos humanos en el Estado a que se refiere el artículo siguiente, deberá obtener previa ejecución de dichas acciones u obras, la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que le expida la Secretaría, la cual verificará que las mismas sean congruentes con: (REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)

I. El ordenamiento, la planeación urbana y metropolitana;

II. La dotación adecuada de espacios públicos y soluciones de movilidad;

III. La adecuada construcción y continuidad de las redes de infraestructura primaria necesarias;

IV. La factibilidad de dotar de equipamiento y servicios públicos que los nuevos desarrollos demanden, y

V. Para los casos a que se refieren los artículos 78, 79 y 84, establecer los requisitos y condiciones para evitar, minimizar o compensar los impactos territoriales negativos en su entorno.

(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)

Para tramitar y obtener la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes.

(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)

**En caso de omisión** a las disposiciones establecidas en este artículo, la Secretaría o **la autoridad municipal**, en su caso, **estará facultada para exigir, en cualquier momento y a costa del promovente, la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que corresponda**, según sea el caso y que de manera dolosa y premeditada no fuera debida y oportunamente solicitada ante la Secretaría; lo anterior sin perjuicio de las medidas de seguridad y sanciones que considere necesarias imponer por tales omisiones, cuando se haya instaurado por tales motivos algún procedimiento administrativo en su contra”.

*(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)*

*La congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación es obligatoria, y todo nuevo desarrollo autorizado o realizado al margen de la misma derivará en procedimientos administrativos y en las causas penales procedentes. Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas”.*

*“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)*

*Artículo 66. Para el caso de nuevos desarrollos, una vez obtenida la autorización municipal, el promovente, previo al inicio de obras y la protocolización de la acción urbanística correspondiente, deberá tramitar y obtener de la Secretaría la Constancia (sic) Congruencia Urbanística Estatal, en los términos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”.*

**Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**

*“Artículo 197. [...].*

*No podrá inscribirse en el Registro Público<sup>41</sup> ningún acto, convenio, contrato o afectación que no se ajuste a lo dispuesto en la presente ley, así como a los programas y autorizaciones expedidas por las autoridades competentes, aplicables en la materia”.*

100. De la lectura de los preceptos que anteceden, se advierte lo siguiente:

- **Corresponde al Municipio, en primera instancia, otorgar las autorizaciones de acciones urbanísticas**, que comprendan fusiones, subdivisiones, parcelaciones, relotificaciones, fraccionamientos, condominios, conjuntos urbanos o urbanizaciones, así como de construcción, ampliación, remodelación, reparación, restauración, demolición o reconstrucción de inmuebles, de propiedad pública o privada, que pretendan realizarse en el territorio municipal.
- **Las solicitudes de autorización de acciones urbanísticas sólo se iniciarán a solicitud expresa y por escrito que formule el propietario o promotor respectivo ante el Municipio**, la cual la autoridad municipal revisará si han sido entregados todos los documentos correspondientes y, en su caso, requerirá la información faltante.
- **Para otorgar la autorización de acciones urbanísticas, la autoridad municipal debe realizar análisis prospectivos en materia urbanística y verificar la congruencia del proyecto** con los instrumentos de planeación correspondientes, **pudiendo, si fuere necesario, consultar a la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable local al respecto.**
- **Una vez obtenida la autorización municipal**, incluso en el caso de nuevos desarrollos, y previo al inicio de obras y la protocolización de la acción urbanística correspondiente, **el promovente debe tramitar y obtener de la citada Secretaría la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, en términos de ley.
- **Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Quintana Roo.**

101. De lo visto, resulta que el procedimiento para llevar a cabo alguna acción urbanística comienza con la solicitud de autorización que el particular haga al Municipio, el cual la emitirá, **con base en su competencia que tiene reconocida en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Federal**; y una vez obtenida, el solicitante, previo al inicio y protocolización de las obras, se le impone la obligación de tramitar y obtener, a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, la Constancia de Congruencia Urbanística correspondiente, siendo que, **las autorizaciones municipales que resulten contrarias a dicha Constancia no podrán ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Quintana Roo**, acorde con lo establecido en la parte final del segundo párrafo del artículo 65 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, de manera que **el particular no podrá llevar a cabo la ejecución de la obra o acción urbanística respectiva.**

<sup>41</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.

*“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)*

**Artículo 7.** Para los efectos de esta la (sic) ley se entenderá por: [...]

**XLVI.** Registro Público: El Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Quintana Roo; [...].”.

102. Así, en términos de la normatividad aplicable, la obtención de **la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal se traduce en un requisito necesario para que las personas realicen acciones urbanísticas**, por lo que tal exigencia tiene el efecto material de constituir una autorización para el propio ente municipal, que coloca al Estado en la última instancia después del Municipio.
103. Lo anterior condiciona las autorizaciones municipales en materia de obras y acciones urbanísticas concretas, como son la creación de fraccionamientos o conjuntos urbanos, en cualquiera de sus modalidades, o relotificación de terrenos, traduciéndose en una **invasión a la esfera competencial del Municipio actor**.
104. No pasa inadvertido que **la Constancia analizada tiene como finalidad verificar que una acción urbanística resulta finalmente compatible y congruente con el ordenamiento estatal (territorial y planeación urbana y metropolitana)**; sin embargo, la congruencia que distingue a la materia de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, **no puede llegar al extremo de condicionar las facultades que tiene reconocidas el Municipio en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución General**, con motivo de las autorizaciones que éste ya ha emitido, en relación con el uso de suelo y el otorgamiento de permisos para construcciones.
105. En efecto, la emisión de dicha Constancia no puede confundirse con la facultad que tiene el Gobierno del Estado para emitir los dictámenes de verificación de congruencia respecto de los planes y programas municipales que prevé la Ley General que regula la materia, pues, como se apuntó, **ello se genera bajo criterios de congruencia, coordinación y ajuste en la planeación del desarrollo urbano, de forma general, y no respecto de obras y autorizaciones concretas**, como ocurre en el caso, a través de la facultad que la legislación impugnada otorga al Ejecutivo local, pues condiciona la autorización respectiva que, en ejercicio de su competencia constitucional, corresponde al orden de gobierno municipal.
106. Como ha reconocido este Alto Tribunal en sus precedentes, el artículo 115 de la Constitución Federal establece una serie de atribuciones reconocidas en favor de los Municipios, encaminadas a otorgar una mayor participación a éstos en la materia de asentamientos humanos, debiendo tener una intervención real y efectiva y no ser un mero ejecutor de las decisiones estatales, sin que ello signifique dotarlos de competencias exclusivas y excluyentes respecto de los demás niveles de planeación, teniendo en cuenta que, acorde con la Ley General, **la formulación de programas y planes de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial del nivel municipal**, se encuentra sujeto a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia y a la verificación de congruencia a los niveles superiores, tanto local como federal.
107. Sin embargo, por lo que respecta a **las autorizaciones municipales para la zonificación del territorio, uso de suelo y el otorgamiento de licencias y permisos para llevar a cabo obras, construcciones y, en general, acciones urbanísticas**, la congruencia que caracteriza a la materia no puede llegar al extremo de que el Ejecutivo local limite o condicione la validez de la competencia constitucional que tiene reconocida el Municipio.
108. Por tanto, a diferencia de la simple verificación de congruencia en los planes de desarrollo municipal y zonificación, donde este Pleno ha reconocido que el Estado puede intervenir, en el caso de la **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal** que se analiza se trata de una autorización para que los particulares realicen determinadas obras, lo cual incide en la competencia del Municipio, pues el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Federal les otorga facultades para autorizar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales y otorgar permisos para construcciones.
109. En suma, **la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal emitida por el Ejecutivo local no permite una participación real y efectiva del Municipio**, pues llega al extremo de constituir un mecanismo de desconocimiento de las competencias municipales en la materia que se analiza, en la medida en que, si el ente municipal ha concedido la autorización para que se lleve a cabo la acción urbanística, el Estado puede determinar, finalmente, no conceder dicha Constancia y, en consecuencia, revocar, de facto, la actuación municipal.
110. Por tanto, la regulación impugnada por el Municipio actor, que faculta al Gobierno del Estado para emitir las Constancias de Compatibilidad Territorial en cualquiera de sus modalidades, **limita e invade la competencia constitucional del Municipio actor**, pues la validez de las autorizaciones municipales se encuentra sujeta, en última instancia, a la aprobación que haga el Poder Ejecutivo local.

111. Por las razones expuestas, lo procedente es **declarar la invalidez** de los artículos 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII; 12, fracción VI; 75, párrafo segundo, en su porción normativa: “**o Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**”; del 80 al 86 y 88, párrafo primero; 95, párrafo último; 124, fracción I, en su porción normativa: “**y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Congruencia Urbanística Estatal expedida por la Secretaría en los términos de esta ley**”; 155, fracción I, en su porción normativa: “**y contar con Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**”; 168, fracción II; 195, fracción I, en su porción normativa: “**y de Congruencia Urbanística Estatal**”; y 198, párrafo primero, en su porción normativa: “**de la existencia de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, así como**”, de la **Ley de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**; 5, fracción I, 60, en su porción normativa: “**con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**”; 65, párrafo último, en su porción normativa: “**Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas**”; y 66 de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**; reformados mediante el Decreto Número 093, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, así como del artículo 24, párrafo penúltimo, en su porción normativa: “**los dictámenes de impacto territorial**”, de la **Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo**, reformado mediante Decreto Número 001, publicado en el Periódico Oficial local publicado el dos de octubre de dos mil veinticuatro, por violentar la competencia del Municipio actor reconocida en el artículo 115, fracción V, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**VII.3. Análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos** (estudio del segundo concepto de invalidez)

112. En su segundo concepto de invalidez, el ente actor combate específicamente los párrafos primero y sexto del artículo 46 de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**, por exceptuar a los desarrolladores de conjuntos urbanos tipo condominio de transmitir **áreas de cesión para destinos** que permitan generar o alojar áreas verdes, equipamiento y servicios públicos municipales y, en su lugar, que aquellos garanticen mediante aportación y/o la construcción y entrega de infraestructura en favor del Municipio, lo que considera vulnera el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, al incidir en la potestad municipal de incorporar a su esfera patrimonial aquellos bienes inmuebles indispensables para destinarse. El precepto impugnado determina lo siguiente:

**“(REFORMADO, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)**

**Artículo 46. Todo nuevo desarrollo con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio deberá transmitir las áreas de cesión para destinos que permitan generar o alojar las áreas verdes, equipamientos, infraestructuras de esparcimiento social, educativo, deportivo, cultural y oficinas públicas, necesarios para la adecuada y sana convivencia en los mismos. Los gastos notariales e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio serán a costa del promovente.**

[...]

[...]

[...]

[...]

**En el caso de los conjuntos urbanos condominales deberán garantizar la aportación y/o la construcción y entrega de infraestructura en favor del municipio, para tal caso será definido (sic) los parámetros en el reglamento de la ley.**

[...]”.

113. Del precepto que antecede se desprende la obligación de todo nuevo desarrollo, **con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio**, de transmitir las áreas de cesión para destinos que permitan generar o alojar las áreas verdes, equipamientos, infraestructuras y oficinas públicas, necesarios para la adecuada y sana convivencia en los mismos, cuyos gastos notariales y de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio correrán a cargo del promovente. **En el caso de conjuntos urbanos condominales deberán garantizar la aportación y/o la construcción y entrega de infraestructura en favor del Municipio, para tal caso será definido (sic) los parámetros en el reglamento de la ley.**

114. En otras palabras, si bien el legislador de Quintana Roo exceptuó a los desarrolladores de conjuntos urbanos condominales de la obligación general de transmitir áreas de cesión para destinos en favor de los Municipios, **les impuso la carga de garantizarles a los entes municipales la aportación mediante la construcción y entrega de infraestructura.**
115. Atento a ello, es **fundado** el concepto de invalidez que se hace valer.
116. Es pertinente recordar que 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”.**
117. En 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”.**
118. Así, cumpliendo con este mandato, la Ley General de la materia, en sus artículos 57 y 76 estableció 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”.***
- “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”.***
119. De las normas anteriores se desprende que el Congreso de la Unión, a través de la Ley General en materia de asentamientos humanos, estableció la concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno, haciendo explícita la **facultad de las legislaturas locales para:**
- **Garantizar que se efectúen donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos, en favor tanto de las entidades federativas como de los Municipios,** en localización y proporción adecuadas, 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.**
  - **Garantizar 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.**
  - **Establecer la obligación de los fraccionadores y desarrolladores de ceder una parte de su predio al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos.**
120. Así, resulta que **las áreas de cesión para destinos tienen finalidades públicas,** dirigidas al establecimiento de vialidades, equipamientos, infraestructura y espacios públicos, así como áreas verdes, en localización y proporción adecuadas, y en dotación suficiente de esos espacios por habitante, a través de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación. **Ello es la justificación para que los fraccionadores y desarrolladores donen a título gratuito un porcentaje del área de su terreno en favor de los órdenes de gobierno tanto estatal como municipal.**

121. En efecto, dentro de los fines públicos que tienen las áreas de cesión, es asegurar la **factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos, tanto de los Municipios como del Estado**, así como 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**, tal y como lo establece el artículo 57 de la Ley General citada.
122. En ese sentido, las entidades federativas se encuentran habilitadas para establecer mecanismos a través de los cuales se regulen las áreas de cesión para garantizar que su transmisión en favor de los gobiernos estatales y municipales, y que los recursos adquiridos por la misma sean instrumentales para sus finalidades públicas.
123. No obstante, **las normas establecidas por el legislador local en relación con las áreas de cesión deben ser compatibles con el ejercicio de las facultades exclusivas del Municipio, así como con el reconocimiento de una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos**, tal y como ha reconocido este Tribunal Constitucional 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 CONCURRENTE DE LA MATERIA”**, (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, agosto de 2011, pág. 887, registro 161383).
124. Atento a ello, este Tribunal Pleno observa **que el artículo 46 impugnado**, al exceptuar a los desarrolladores urbanos tipo condominio de donar áreas de cesión para destinos en favor de los Municipios y, en su lugar, sustituir dicha obligación para aportar únicamente la construcción y entrega de infraestructura, **sin ceder un porcentaje del área de su terreno en favor del Municipio, no resulta acorde con los mandatos de la legislación general en materia de asentamientos humanos**, pues no garantiza el cumplimiento de la obligación consistente en establecer mecanismos a través de los cuales se regulen las áreas de cesión para garantizar su transmisión en favor de los gobiernos municipales.
125. Al respecto, el artículo 3, fracción XXII, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, define **“Infraestructura”** como **“los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los Centros de Población, incluyendo las relativas a las telecomunicaciones y radiodifusión”**.
126. En ese sentido, lo que en realidad estableció el legislador local en la norma impugnada fue exceptuar la obligación que prevé la Ley General de la materia de que los desarrolladores condominales realicen donaciones y cesiones, en dotación suficiente, para que el Municipio pueda asegurar la factibilidad, sustentabilidad y prestación de los servicios públicos; y, en cambio, **únicamente deben aportar la construcción y entrega de la infraestructura, sin ceder el área de terreno respectiva**.
127. Como quedó asentado, las normas establecidas por el legislador local en relación con las áreas de cesión deben ser compatibles con el ejercicio de las facultades exclusivas del Municipio, así como el reconocimiento de una intervención real y efectiva en materia de asentamientos humanos.
128. Lo anterior no se cumple en la norma analizada, pues **no garantiza que se incorporen al patrimonio municipal bienes suficientes para dar cumplimiento a los mandatos de la Ley General de Asentamientos Humanos**, es decir, para cumplir con los deberes relativos a la promoción, ejecución de acciones e inversiones y la prestación de los servicios públicos que tiene a su cargo, así como para el mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
129. La Ley General es clara en establecer la obligación de los Estados de garantizar que **se efectúen las donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos** en favor de las entidades federativas y de los Municipios, en superficie y proporción adecuadas, 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. En ese sentido, **deben garantizar 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.
130. En el caso, la norma impugnada constituye una **limitación para la libre disposición de los bienes que corresponde al orden de gobierno municipal, así como para garantizar la satisfacción de los servicios públicos que tiene a su cargo en ejercicio de su competencia constitucional**.
131. Como se adelantó, de los artículos 57 y 76 de la Ley General de la materia, se desprende la habilitación de las legislaturas locales para garantizar donaciones y cesiones correspondientes a vías públicas locales, equipamientos y espacios públicos, en favor tanto de las entidades federativas como de los Municipios; y si bien dichos preceptos no regulan de manera concreta la forma o mecánica en la que se lleve a cabo la transmisión de las áreas de cesión para destinos públicos, lo cierto es que **el legislador local no puede limitar las dotaciones de terreno en favor del ente municipal, exceptuando a ciertos desarrolladores de esa obligación prevista en la Ley General**.

132. Al respecto, se debe mencionar que este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 67/2011, en sesión de veintiuno de febrero de dos mil trece<sup>42</sup>, reconoció la facultad de los Congresos locales, en uso de las atribuciones conferidas en el ámbito de las competencias concurrentes en materia de desarrollo urbano, con objeto de imprimir efectividad a los principios de los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, primordialmente con miras a la satisfacción del bien social, para establecer limitaciones o modalidades a la disposición de los bienes inmuebles del Estado y de los Municipios, incluyendo aquellos adquiridos por transferencia o donación de desarrollos, encaminadas a garantizar fines de utilidad pública relacionados con los asentamientos humanos; sin embargo, **también precisó que ello no debe incidir negativamente en el esquema de competencias que se reconocen al orden de gobierno municipal, de acuerdo al artículo 115, fracción V, de la Constitución General y, en última instancia, en su autonomía**, esto es, cuando las normas relativas en lugar de modular la disposición de las áreas de cesión, **la imposibilitan o restringen de manera absoluta**.<sup>43</sup>
133. En suma, si bien el legislador de Quintana Roo puede establecer previsiones para que las áreas de cesión sean instrumentales con las finalidades que persiguen, lo cierto es que los párrafos primero y sexto del artículo 46 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, resulta inconstitucional, pues **los esquemas de concurrencia y coordinación no pueden llegar al extremo de que el Estado exceptúe a ciertos desarrolladores o fraccionadores efectúen donaciones y cesiones para destinos en favor de los Municipios**.

#### ARGUMENTO QUE SE EXPONE EN SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA

134. Adicionalmente, este Pleno observa, en suplencia de la deficiencia de la queja, observa que la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en sus artículos 57 y 76, establecen **el mandato dirigido a las entidades federativas a regular, en una ley en sentido formal y material, “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 (...)”**, así como **“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”**, y obstante ese mandato de reserva de fuente legal, en el sexto párrafo del artículo 46 impugnado, dispone que: **“En el caso de los conjuntos urbanos condominales deberán garantizar la aportación y/o la construcción y entrega de infraestructura en favor del municipio, para tal caso será definido (sic) los parámetros en el reglamento de la ley”**, esto es, el legislador de Quintana Roo remite a un reglamento la forma en que se debe dar cumplimiento a los mandatos establecidos por el ordenamiento marco, lo que se traduce en una **violación al principio de seguridad jurídica**, que garantizan los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado a que ello no resulta acorde con los principios de homogeneidad material en la materia en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27, párrafo tercero, de la propia Constitución Federal.
135. Por lo expuesto, lo procedente es declarar la **invalidez del artículo 46, párrafos primero, en su porción normativa: “con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio”**, y **sexto**, de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**, reformado mediante el Decreto 093, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa publicado el veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés.

<sup>42</sup> Controversia constitucional 67/2011, aprobada por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Franco González Salas, Valls Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

<sup>43</sup> Criterio que fue reiterado por este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 141/2019**, en sesión de cuatro de agosto de dos mil veinte, en la que se declaró la invalidez los artículos 4, fracción V, y 156, fracción II, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas, que preveían la inalienabilidad de los bienes que los fraccionadores deben donar al Municipio.

## VIII. EFECTOS

136. El artículo 73<sup>44</sup>, en relación con los artículos 41, fracción IV,<sup>45</sup> 43<sup>46</sup>, 44<sup>47</sup> y 45<sup>48</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalan que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, deben fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.
137. **Declaratoria de invalidez.** En esos términos, se declara la invalidez de las normas y porciones normativas precisadas en el estudio de fondo de este fallo, y atendiendo a que ello abarca diversas normas y porciones normativas contenidas en el Decreto 093 materia de esta ejecutoria, resulta pertinente establecer el texto invalidado y la manera en que los respectivos preceptos deberán leerse, a efecto de otorgar certeza y seguridad jurídica tanto a los operadores jurídicos como a los gobernados.

Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo	
Artículo 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO CON INVALIDEZ
<p><b>Artículo 7.</b> Para los efectos de esta la (sic) ley se entenderá por: [...]</p> <p><b>XIII.</b> Constancia de Congruencia Urbanística Estatal: Es el documento oficial expedido por la Secretaría, en el cual se hace constar que una acción urbanística es congruente y compatible con la planeación urbana y metropolitana, y que contribuye al ordenamiento urbano del Estado. También hace constar su adecuada inserción en las redes del espacio público, el equipamiento y la infraestructura, así como la factibilidad de dotar de servicios públicos y, en su caso, establece los requisitos y condiciones para evitar, disminuir o compensar los impactos negativos en el entorno urbano; [...]</p> <p><b>XXII.</b> Dictamen de Impacto Urbanístico: Es una modalidad de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, necesario para aquellas acciones urbanísticas que por su dimensión, características o efecto en un centro de población o en las redes de infraestructura y servicios públicos, requieren de un estudio específico de impacto sobre la congruencia del polígono y sus colindantes, con la infraestructura urbana; (...).</p>	<p><b>Artículo 7.</b> Para los efectos de esta la (sic) ley se entenderá por: [...]</p> <p><b>Se invalidan las fracciones</b></p> <p><b>XIII, XXII y XXVIII</b></p>

<sup>44</sup> Ley Reglamentaria de la materia.

<sup>44</sup> "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

<sup>45</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: [...]"

<sup>45</sup> IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...]"

<sup>46</sup> "Artículo 43. Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias. [...]"

<sup>47</sup> "Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen. Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado".

<sup>48</sup> "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia".

<p>XXVIII. Estudio de Impacto Urbano: Documento necesario para la obtención del Dictamen en la materia, en que se exponen y evalúan la magnitud de impactos o alteraciones que cause o pueda causar una acción urbanística, pública o privada, contempladas en esta ley, que por su ubicación, funcionamiento, complejidad o magnitud afecte a la infraestructura, a los servicios públicos del área; el espacio, la imagen y paisaje urbanos o la estructura socioeconómica; signifique un riesgo para la vida, la salud o los bienes de la comunidad, implique su desplazamiento o expulsión paulatina; o, determine una afectación para el patrimonio cultural del centro de población, incluyendo las condiciones y medidas para evitar, reducir o compensar los efectos negativos sobre el desarrollo urbano; [...].”</p>	
<p><b>Artículo 12, fracción VI</b></p>	
<p><b>TEXTO ORIGINAL</b></p>	<p><b>TEXTO CON INVALIDEZ</b></p>
<p>“<b>Artículo 12.</b> La Secretaría, además de las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, tendrá las siguientes: [...]</p> <p>VI. Otorgar o negar la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal y, en su caso, resolver sobre los dictámenes de impacto urbanístico de los estudios que se sometan a su consideración, conforme esta ley y demás disposiciones aplicables; (...).”</p>	<p>“<b>Artículo 12.</b> La Secretaría, además de las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, tendrá las siguientes: [...].”</p> <p style="text-align: center;"><b>Se invalida la fracción VI</b></p>
<p><b>Artículo 75, párrafo segundo, en su porción normativa:</b>  <b>“o Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”</b></p>	
<p><b>TEXTO ORIGINAL</b></p>	<p><b>TEXTO CON INVALIDEZ</b></p>
<p>“<b>Artículo 75.</b> [...].</p> <p>Los fedatarios públicos en el Estado deberán solicitar a toda persona que celebre contratos o convenios relativos a la transmisión o aportación de la propiedad de inmuebles, la Constancia de Uso del Suelo <u>o Constancia de Congruencia Urbanística Estatal</u>, donde conste la zonificación aplicable al predio de que se trate, e incluir en el apéndice de la escritura dicha constancia o documento, mismo que será requisito para la inscripción respectiva ante las oficinas registrales del Estado”.</p>	<p>“<b>Artículo 75.</b> [...].</p> <p>Los fedatarios públicos en el Estado deberán solicitar a toda persona que celebre contratos o convenios relativos a la transmisión o aportación de la propiedad de inmuebles, la Constancia de Uso del Suelo, donde conste la zonificación aplicable al predio de que se trate, e incluir en el apéndice de la escritura dicha constancia o documento, mismo que será requisito para la inscripción respectiva ante las oficinas registrales del Estado”.</p>
<p><b>Artículos 80 al 86 y 88</b></p>	
<p><b>TEXTO ORIGINAL</b></p>	<p><b>TEXTO CON INVALIDEZ</b></p>
<p>“<b>Capítulo Cuarto</b></p> <p><b>De la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal</b></p> <p><b>Artículo 80.</b> Toda persona física o moral, pública o privada, que pretenda realizar acciones urbanísticas, obras o introducir servicios en materia de asentamientos humanos en el Estado a que se refiere el artículo siguiente, deberá obtener previa ejecución de dichas acciones u obras, la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que le expida la Secretaría, la cual verificará que las mismas sean congruentes con:</p>	<p><b>Se invalidan los artículos 80 al 86 y 88, párrafo primero, contenidos en el Capítulo Cuarto, titulado “De la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”</b></p>

<p><i>I. El ordenamiento, la planeación urbana y metropolitana;</i></p> <p><i>II. La dotación adecuada de espacios públicos y soluciones de movilidad;</i></p> <p><i>III. La adecuada construcción y continuidad de las redes de infraestructura primaria necesarias;</i></p> <p><i>IV. La factibilidad de dotar de equipamiento y servicios públicos que los nuevos desarrollos demanden, y</i></p> <p><i>V. Para los casos a que se refieren los artículos 78, 79 y 84, establecer los requisitos y condiciones para evitar, minimizar o compensar los impactos territoriales negativos en su entorno.</i></p> <p><i>Para tramitar y obtener la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, los solicitantes deberán acreditar que cuentan con las autorizaciones municipales correspondientes.</i></p> <p><i>En caso de omisión a las disposiciones establecidas en este artículo, la Secretaría o la autoridad municipal, en su caso, estará facultada para exigir, en cualquier momento y a costa del promovente, la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que corresponda, según sea el caso y que de manera dolosa y premeditada no fuera debida y oportunamente solicitada ante la Secretaría; lo anterior sin perjuicio de las medidas de seguridad y sanciones que considere necesarias imponer por tales omisiones, cuando se haya instaurado por tales motivos algún procedimiento administrativo en su contra.</i></p> <p><b>Artículo 81.</b> <i>El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar y en su caso expedir, negar, cancelar, condicionar y exigir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal en los siguientes casos:</i></p> <p><i>I. Construcción o ampliación de vialidades regionales, metropolitanas u otros componentes de la infraestructura para la movilidad que comuniquen a más de un Municipio;</i></p> <p><i>II. Vialidades primarias, tales como periféricos y libramientos;</i></p> <p><i>III. Centrales de carga, terminales multimodales, centrales de autobuses, ferrocarriles o aeropuertos;</i></p> <p><i>IV. Plantas de almacenamiento o venta de combustibles, para servicio público o privado;</i></p> <p><i>V. Equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio, religiosos o recreación mayores de mil metros cuadrados de superficie o de construcción;</i></p> <p><i>VI. Todas las acciones urbanísticas mayores de dos mil quinientos metros cuadrados de superficie o de mil quinientos metros cuadrados de construcción;</i></p> <p><i>VII. Todas las acciones urbanísticas fuera de los centros de población o en los casos en que se pretenda aplicar lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de esta ley;</i></p>	
---	--

<p>VIII. Hoteles mayores de mil doscientos metros cuadrados de superficie o de construcción;</p> <p>IX. Industrias de cualquier tipo;</p> <p>X. La relotificación, parcelación o subdivisión de terrenos con superficie igual o mayor a los cinco mil quinientos metros cuadrados;</p> <p>XI. La fusión de terrenos con superficie resultante igual o mayor a los cinco mil metros cuadrados;</p> <p>XII. Fraccionamientos o conjuntos urbanos en cualquiera de sus modalidades;</p> <p>XIII. La constitución o modificación del régimen de propiedad en condominio;</p> <p>XIV. La modificación, demolición o ampliación de inmuebles de patrimonio cultural, y</p> <p>XV. Bancos de extracción de materiales pétreos.</p> <p>La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal contendrá y proporcionará los datos, elementos, medidas de mitigación, condicionantes, criterios o lineamientos de congruencia territorial y desarrollo urbano aplicables conforme a esta ley.</p> <p>Las dependencias y entidades públicas no podrán llevar a cabo la incorporación de suelo rural a urbano sin contar con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal.</p> <p><b>Artículo 82.</b> Las solicitudes de Constancia de Congruencia Urbanística Estatal deberán acompañarse de las autorizaciones municipales donde se apruebe la acción urbanística de que se trate, y en su caso, complementar la información relativa a:</p> <p>I. La ubicación, medidas y colindancias del área o predio;</p> <p>II. Los antecedentes jurídicos de propiedad o posesión del área o predio;</p> <p>III. La identificación catastral;</p> <p>IV. El número oficial, en su caso;</p> <p>V. El uso o destino actual, y el que se pretenda utilizar en el área o predio;</p> <p>VI. El proyecto que se pretenda realizar, con memoria descriptiva y planos generales, incluyendo áreas, niveles y superficies;</p> <p>VII. La asignación de usos o destinos permitidos, compatibles, prohibidos o condicionados, de acuerdo con lo previsto en los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley;</p> <p>VIII. Las restricciones de urbanización y construcción que correspondan de conformidad con el tipo del fraccionamiento, conjunto urbano, barrio, colonia o zona, y</p> <p>IX. Las factibilidades de conexión y abasto de agua potable, servicio de alcantarillado sanitario y dotación de energía eléctrica.</p>	
--	--

**Artículo 83.** Las solicitudes de Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, una vez integrado (sic) los expedientes de que se trate, deberán ser emitidos por la Secretaría en un plazo máximo de veinte días hábiles, previo el pago de derechos correspondientes.

En caso de que una acción urbanística presente una dimensión o complejidad que amerite un análisis más exhaustivo, la Secretaría podrá ampliar ese plazo por única vez, por otro plazo hasta de veinte días hábiles más para emitir, negar o condicionar la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal correspondiente.

En caso de que transcurran los plazos indicados en este artículo, sin que la Secretaría emita su resolución, aplicará la negativa ficta y se tendrá como negada la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal de que se trate. En caso de que aplique la negativa ficta, los servidores públicos omisos o negligentes se sujetarán a las sanciones contempladas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Las notificaciones de la Secretaría a los interesados, relacionados con el trámite y resolución de las solicitudes a que se refiere este artículo, podrán realizarse mediante estrados, correo electrónico y a través de su página electrónica.

Las (sic) Constancia de Congruencia Urbanística Estatal y demás actos administrativos que de estas deriven y que hubieran sido otorgados por error, dolo o mala fe, serán declarados nulos de pleno derecho. En esos casos, se promoverá el juicio de lesividad ante el Tribunal de Justicia Administrativa en los términos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo y el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, independientemente de las responsabilidades penales que resulten de los actos u omisiones respectivas.

Las personas físicas o morales, titulares de una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, deberán presentar un aviso de terminación de obras a la Secretaría, dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles de la conclusión de tales obras, para que dicha dependencia pueda verificar el adecuado uso de las autorizaciones concedidas y lleve el registro estadístico correspondiente.

**Artículo 84.** Se requerirá de una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal en su modalidad de Dictamen de Impacto Urbanístico en los siguientes casos:

I. Las acciones a que se refieren las fracciones I, II, III, IV y XV del artículo 81, cualquiera que sea su tipo y dimensión;

II. En los proyectos de vivienda que tengan más de quince mil metros cuadrados de construcción;

<p>III. En los proyectos que incluyan oficinas, comercios o servicios, por más de cuatro mil quinientos metros cuadrados de construcción;</p> <p>IV. Establecimientos mercantiles en los que se pretenda preponderantemente la venta de artículos que conforman la canasta de productos básicos, bajo el sistema de autoservicio, de más de novecientos metros cuadrados de construcción;</p> <p>V. Industrias de más de tres mil metros cuadrados de construcción o superficie;</p> <p>VI. Equipamientos educativos, de salud, abasto, comercio o recreación que brinden servicios regionales o que supongan edificaciones mayores a cuatro mil quinientos metros cuadrados construcción; y</p> <p>VII. Las acciones de densificación urbana descritas en la fracción II inciso b) del artículo 77, y las descritas en el artículo 78 cualquiera que sea su tipo y dimensión.</p> <p>Los interesados que pretendan llevar a cabo alguna de las obras a las que se refiere este artículo, deberán presentar ante la Secretaría un Estudio de Impacto Urbano, mismo que se resolverá en un plazo máximo de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente de su recepción, sin perjuicio de otras autorizaciones que procedan. Este plazo podrá prorrogarse por única ocasión, hasta por un plazo igual, a juicio de la Secretaría, cuando por la dimensión o complejidad de la acción de que se trate así lo amerite.</p> <p><b>Artículo 85.</b> La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, en su modalidad de Dictamen de Impacto Urbanístico, establecerá las condiciones o requisitos que tendrán que cumplirse para autorizar el proyecto u obra de que se trate, en particular aquellos tendientes a garantizar que los impactos negativos se impidan, mitiguen o compensen, así como a que se evalúen los costos que la obra pueda generar sobre las redes de infraestructura, equipamiento urbano o servicios públicos, mismos que serán sufragados por el promovente.</p> <p>Los dictámenes de impacto urbanísticos se otorgarán atendiendo a:</p> <p>I. Evitar costos lesivos en la prestación de servicios públicos, ponderando la magnitud, intensidad y ubicación de la obra de que se trate;</p> <p>II. Evitar la saturación de las redes viales, hidráulicas y eléctricas de los centros de población;</p> <p>III. Asegurar la compatibilidad y mantener el equilibrio de la estructuración compositiva entre los diferentes usos y destinos previstos en la zona o región de que se trate, preservando la imagen urbana, calidad de vida y el bien común;</p> <p>IV. Atender los criterios de preservación de los recursos naturales y la calidad del medio ambiente, y</p> <p>V. Impedir riesgos y contingencias urbanas.</p>	
---	--

Las condiciones o requisitos de las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal, en esta modalidad, podrán ser económicos, ambientales o funcionales y referirse a la movilidad, al espacio público, equipamiento, infraestructura y servicios. El promovente deberá garantizar las obligaciones que resulten a su cargo, como resultado del Dictamen de Impacto Urbanístico.

**Artículo 86.** Los Estudios de Impacto Urbanístico deberán incluir:

I. Los datos del promotor y propietario, así como la ubicación, descripción detallada y calendario de la obra o actividad proyectada;

II. La descripción puntual de los usos del suelo y su compatibilidad con otras actividades de la zona en que se ubique;

III. La descripción detallada de los impactos territoriales de la obra proyectada, bajo el supuesto de utilización plena de inmueble en un momento de demanda máxima, y

IV. En el caso de que cualquiera de los impactos a que se refiere la fracción anterior, muestre resultados que incidan negativamente las alternativas o medidas para evitar, reducir o compensar dichos impactos.

**Artículo 88.** La Secretaría determinará en la emisión del Dictamen de Impacto Urbanístico:

I. La procedencia del proyecto u obra de que se trate, para lo cual podrá imponer las medidas de mitigación necesarias para evitar o minimizar los efectos negativos que pudiera generar, pudiéndose, en su caso, determinar el pago de compensaciones, y

II. La improcedencia de una obra o proyecto, considerando que:

a) El uso pretendido no es compatible o esté prohibido, con el uso asignado por el programa aplicable;

b) Los efectos no puedan ser minimizados a través de las medidas de mitigación o compensación propuestos y, por consecuencia, se genere afectación a la población o a la estructura urbana;

c) El riesgo a la población en su salud o sus bienes no pueda ser evitado por las medidas propuestas o por la tecnología constructiva y de sus instalaciones;

d) Exista falsedad en la información presentada por los solicitantes o desarrolladores, o

e) El proyecto altera de forma significativa la estructura territorial o la prestación de servicios públicos. Para la emisión del Dictamen de Impacto Territorial, la Secretaría deberá tomar en cuenta los programas a que se refiere el artículo 31 de esta ley, así como las demás normas y ordenamientos en la materia”.

<b>Artículo 95, párrafo último</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Artículo 95.</b> No podrán realizarse conjuntos urbanos o fraccionamientos habitacionales dentro de los Centros de Población, en ninguno de sus tipos, en terrenos que no se encuentren conectados o no prevean en el proyecto de que se trate, a las redes de infraestructura y servicio de las zonas urbanizadas o a otros fraccionamientos que ya estén dotados de todos los servicios públicos municipales.</p> <p>En todo caso, las obras de cabecera o redes de infraestructura, incluyendo el equipamiento urbano, imagen urbana, corredores biológicos, y la movilidad no motorizada del proyecto y su área de influencia correrán a cargo del propietario o promovente. Para el caso de fraccionamientos o conjuntos urbanos, además deberán asumir el costo de las obras viales y sistemas de movilidad necesarias para garantizar la conectividad entre la acción urbanística de que se trate y el centro de población más cercano, en dimensión y calidad tales, que permita el tránsito de transporte público que se genere.</p> <p>Los conjuntos urbanos, condominios y/o fraccionamientos deberán contar con un Dictamen de Impacto Urbanístico emitido por la Secretaría, en el que se establecerá que las obras de infraestructura, urbanización, corredores biológicos, equipamiento urbano, espacio público y movilidad resultante, así como las externalidades negativas que genere y sus mitigaciones y condicionantes, serán a cuenta del interesado”.</p>	<p><b>“Artículo 95.</b> No podrán realizarse conjuntos urbanos o fraccionamientos habitacionales dentro de los Centros de Población, en ninguno de sus tipos, en terrenos que no se encuentren conectados o no prevean en el proyecto de que se trate, a las redes de infraestructura y servicio de las zonas urbanizadas o a otros fraccionamientos que ya estén dotados de todos los servicios públicos municipales.</p> <p>En todo caso, las obras de cabecera o redes de infraestructura, incluyendo el equipamiento urbano, imagen urbana, corredores biológicos, y la movilidad no motorizada del proyecto y su área de influencia correrán a cargo del propietario o promovente. Para el caso de fraccionamientos o conjuntos urbanos, además deberán asumir el costo de las obras viales y sistemas de movilidad necesarias para garantizar la conectividad entre la acción urbanística de que se trate y el centro de población más cercano, en dimensión y calidad tales, que permita el tránsito de transporte público que se genere”.</p>
<b>Artículo 124, fracción I, en su porción normativa:</b>	
<b>“y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Congruencia Urbanística Estatal expedida por la Secretaría en los términos de esta ley”</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Artículo 124.</b> La incorporación de áreas o predios al desarrollo urbano, cualquiera que sea su régimen de propiedad, deberá cumplir con los siguientes requisitos:</p> <p>(REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)</p> <p>I. Estar contemplada y permitida en un Programa de Desarrollo Urbano y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Congruencia Urbanística Estatal expedida por la Secretaría en los términos de esta ley; [...].”</p>	<p><b>“Artículo 124.</b> La incorporación de áreas o predios al desarrollo urbano, cualquiera que sea su régimen de propiedad, deberá cumplir con los siguientes requisitos:</p> <p>(REFORMADA, P.O. 24 DE AGOSTO DE 2023)</p> <p>I. Estar contemplada y permitida en un Programa de Desarrollo Urbano; [...].”</p>
<b>Artículo 155 fracción I, en su porción normativa:</b>	
<b>“y contar con Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Artículo 155.</b> El reagrupamiento parcelario se sujetará a las siguientes normas:</p> <p>I. Cumplir con las determinaciones del programa municipal y contar con Constancia de Congruencia Urbanística Estatal; [...].”</p>	<p><b>“Artículo 155.</b> El reagrupamiento parcelario se sujetará a las siguientes normas:</p> <p>I. Cumplir con las determinaciones del programa municipal; (...).”</p>

<b>Artículo 168, fracción II</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Artículo 168.</b> Para realizar una acción urbanística, en complemento a las autorizaciones municipales, se deberá contar con: [...]</p> <p><i>II. La Constancia de Congruencia Urbanística Estatal que expida la Secretaría, en los supuestos y términos que establece esta ley, para la obtención de la terminación de obra; [...]</i>”</p>	<p><b>“Artículo 168.</b> Para realizar una acción urbanística, en complemento a las autorizaciones municipales, se deberá contar con: [...].”</p> <p style="text-align: center;"><b>Se invalida la fracción II</b></p>
<b>Artículo 195, fracción I, en su porción normativa:</b>	
<b>“y de Congruencia Urbanística Estatal”</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Artículo 195.</b> La vigencia de las autorizaciones urbanísticas a que se refiere este ordenamiento se ajustará a lo siguiente:</p> <p><i>II. Las Constancias de Zonificación y <u>de Congruencia Urbanística Estatal</u> tendrán una vigencia indefinida, a menos que cambien los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, en cuyo caso quedarán sin efecto y deberán ajustarse a las nuevas disposiciones; [...]</i>”</p>	<p><b>“Artículo 195.</b> La vigencia de las autorizaciones urbanísticas a que se refiere este ordenamiento se ajustará a lo siguiente:</p> <p><i>II. Las Constancias de Zonificación tendrán una vigencia indefinida, a menos que cambien los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, en cuyo caso quedarán sin efecto y deberán ajustarse a las nuevas disposiciones; [...]</i>”</p>
<b>Artículo 198, párrafo primero, en su porción normativa:</b>	
<b>“de la existencia de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, así como”</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Artículo 198.</b> Los notarios, registradores y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos relacionados con el uso, aprovechamiento, transmisión o gravamen de bienes inmuebles, previa comprobación <u>de la existencia de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, así como</u> de las autorizaciones municipales correspondientes, de conformidad con lo previsto en esta ley; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instrumentos públicos respectivos.</p> <p><i>Asimismo, tendrán la obligación de insertar en las escrituras de transmisión de propiedad en que intervengan, cláusula especial en la que se hagan constar, las obligaciones de respetar los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, en especial el uso o destino del predio objeto de tales actos, y el respeto a la definición de área urbanizable.</i></p> <p><i>Los jueces, al emitir sus resoluciones y sentencias, no validarán actos que permitan la partición o subdivisión de la propiedad o la incorporación de suelo al desarrollo urbano sin cubrir la normatividad y requisitos a que se refiere este ordenamiento.”</i></p>	<p><b>“Artículo 198.</b> Los notarios, registradores y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos relacionados con el uso, aprovechamiento, transmisión o gravamen de bienes inmuebles, previa comprobación de las autorizaciones municipales correspondientes, de conformidad con lo previsto en esta ley; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instrumentos públicos respectivos.</p> <p><i>Asimismo, tendrán la obligación de insertar en las escrituras de transmisión de propiedad en que intervengan, cláusula especial en la que se hagan constar, las obligaciones de respetar los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, en especial el uso o destino del predio objeto de tales actos, y el respeto a la definición de área urbanizable.</i></p> <p><i>Los jueces, al emitir sus resoluciones y sentencias, no validarán actos que permitan la partición o subdivisión de la propiedad o la incorporación de suelo al desarrollo urbano sin cubrir la normatividad y requisitos a que se refiere este ordenamiento.”</i></p>

<b>Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo</b>	
<b>Artículo 5, fracción I</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Artículo 5.</b> <i>Corresponde al Gobierno del Estado:</i></p> <p><i>I. Emitir las Constancias de Congruencia Urbanística Estatal en cualquiera de sus modalidades, en los términos de este ordenamiento y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo;</i></p> <p><i>[...].”</i></p>	<p><b>“Artículo 5.</b> <i>Corresponde al Gobierno del Estado:</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Se invalida la fracción I</b></p>
<b>Artículo 46, párrafos primero, en su porción normativa: “con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio” y sexto</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Artículo 46.</b> <i>Todo nuevo desarrollo <u>con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio</u> deberá transmitir las áreas de cesión para destinos que permitan generar o alojar las áreas verdes, equipamientos, infraestructuras de esparcimiento social, educativo, deportivo, cultural y oficinas públicas, necesarios para la adecuada y sana convivencia en los mismos. Los gastos notariales e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio serán a costa del promovente.</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>En el caso de los conjuntos urbanos condominales deberán garantizar la aportación y/o la construcción y entrega de infraestructura en favor del municipio, para tal caso será definido (sic) los parámetros en el reglamento de la ley.</i></p> <p><i>[...].”</i></p>	<p><b>“Artículo 46.</b> <i>Todo nuevo desarrollo deberá transmitir las áreas de cesión para destinos que permitan generar o alojar las áreas verdes, equipamientos, infraestructuras de esparcimiento social, educativo, deportivo, cultural y oficinas públicas, necesarios para la adecuada y sana convivencia en los mismos. Los gastos notariales e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio serán a costa del promovente.</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p style="text-align: center;"><b>Se invalida el párrafo sexto</b></p> <p><i>[...].”</i></p>
<b>Artículo 60, en su porción normativa: “con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal,”</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p><b>“Artículo 60.</b> <i>Todas las autorizaciones de las acciones urbanísticas que contempla esta ley, <u>con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal</u>, serán emitidas por el Municipio donde se localicen los predios afectados”.</i></p>	<p><b>“Artículo 60.</b> <i>Todas las autorizaciones de las acciones urbanísticas que contempla esta ley, serán emitidas por el Municipio donde se localicen los predios afectados”.</i></p>

<b>Artículo 65, párrafo último, en su porción normativa “Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas”</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p>“<b>Artículo 65.</b> Para la valoración de las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas reguladas por esta ley, el Municipio realizará análisis prospectivos en materia urbanística y, si fuera necesario, consultará a la Secretaría, a los organismos encargados de la prestación de servicios urbanos y a toda otra instancia necesaria para determinar la congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación vigente, su viabilidad, sus impactos y los riesgos que conllevaría su aprobación.</p> <p>La congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación es obligatoria, y todo nuevo desarrollo autorizado o realizado al margen de la misma derivará en procedimientos administrativos y en las causas penales procedentes. <u>Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas</u>”.</p>	<p>“<b>Artículo 65.</b> Para la valoración de las solicitudes de autorización de las acciones urbanísticas reguladas por esta ley, el Municipio realizará análisis prospectivos en materia urbanística y, si fuera necesario, consultará a la Secretaría, a los organismos encargados de la prestación de servicios urbanos y a toda otra instancia necesaria para determinar la congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación vigente, su viabilidad, sus impactos y los riesgos que conllevaría su aprobación.</p> <p>La congruencia del proyecto con los instrumentos de planeación es obligatoria, y todo nuevo desarrollo autorizado o realizado al margen de la misma derivará en procedimientos administrativos y en las causas penales procedentes”.</p>
<b>Artículo 66</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p>“<b>Artículo 66.</b> Para el caso de nuevos desarrollos, una vez obtenida la autorización municipal, el promovente, previo al inicio de obras y la protocolización de la acción urbanística correspondiente, deberá tramitar y obtener de la Secretaría la Constancia (sic) Congruencia Urbanística Estatal, en los términos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo”.</p>	<p><b>Se invalida el artículo 66</b></p>

<b>Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo</b>	
<b>Artículo 24, párrafo penúltimo, en su porción normativa “y los dictámenes de impacto territorial”</b>	
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO CON INVALIDEZ</b>
<p>“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 15 DE FEBRERO DE 2016)</p> <p>Artículo 24.- La realización de las obras o actividades a que se refiere este artículo, se sujetarán al procedimiento de evaluación de la manifestación de impacto ambiental, mismo que será autorizado por el Instituto conforme al procedimiento previsto en el Reglamento correspondiente:</p> <p>[...]</p> <p><b>(REFORMADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2024)</b></p> <p>La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, expedirán las disposiciones administrativas que permitan unificar, armonizar, simplificar y evitar la duplicidad de trámites, costos y tiempos de gestión de las manifestaciones de impacto ambiental y <u>los dictámenes de impacto territorial</u> a que hacen referencia esta Ley y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.</p>	<p>“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 15 DE FEBRERO DE 2016)</p> <p>Artículo 24.- La realización de las obras o actividades a que se refiere este artículo, se sujetarán al procedimiento de evaluación de la manifestación de impacto ambiental, mismo que será autorizado por el Instituto conforme al procedimiento previsto en el Reglamento correspondiente:</p> <p>[...]</p> <p><b>(REFORMADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2024)</b></p> <p>La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable, expedirán las disposiciones administrativas que permitan unificar, armonizar, simplificar y evitar la duplicidad de trámites, costos y tiempos de gestión de las manifestaciones de impacto ambiental a que hacen referencia esta Ley y la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo.</p>

(ADICIONADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2024)	(ADICIONADO, P.O. 2 DE OCTUBRE DE 2024)
Las dependencias y entidades públicas no podrán llevar a cabo la inscripción al Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Estado de Quintana Roo sin contar con la autorización en materia de impacto ambiental correspondiente.	Las dependencias y entidades públicas no podrán llevar a cabo la inscripción al Registro Público de la Propiedad y el Comercio del Estado de Quintana Roo sin contar con la autorización en materia de impacto ambiental correspondiente.

138. **Extensión de invalidez.** En vista de la invalidez decretada en este fallo, con fundamento en la parte final de la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias constitucionales, **este Tribunal Pleno considera necesario extender la invalidez** a otros preceptos contenidos en las leyes impugnadas por el Municipio actor, por incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad o por encontrarse en una relación de dependencia con las normas declaradas inválidas, acorde con el criterio plenario contenido en la jurisprudencia P.J. 53/2010<sup>49</sup>.
139. En ese sentido, con motivo de la invalidez decretada a las disposiciones que regulan la **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal** en el Decreto 093 materia de esta ejecutoria, **se declara la invalidez, por extensión**, de los artículos 77, párrafo primero, fracción II, inciso b), en su porción normativa **“En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal;”**, de la **Ley de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo**; y 80, párrafo segundo, en su porción normativa **“urbanístico,”**, de la **Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**, expedidas, reformadas y adicionadas, respectivamente, mediante el Decreto Número 093, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa publicado el veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés; así como la del artículo **transitorio sexto del Decreto Número 190**, por el que se reforma el artículo sexto transitorio del referido Decreto Número 093, publicado en el mismo medio el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés.
140. Atento a ello, a efecto de otorgar certeza y seguridad jurídica, el texto de dichas normas deberá leerse de la siguiente forma:

<b>Ley de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo</b>	
<b>Artículo 77, párrafo primero, fracción II, inciso b), en su porción normativa:</b>	
<b>“En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal;”</b>	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO CON INVALIDEZ
<p><b>“Artículo 77.</b> La Zonificación Secundaria se establecerá en los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, de acuerdo a los criterios siguientes: [...]</p> <p>II. En las zonas de mejoramiento y crecimiento urbano:</p>	<p><b>“Artículo 77.</b> La Zonificación Secundaria se establecerá en los programas municipales a que se refiere el artículo 31 de esta ley, de acuerdo a los criterios siguientes: [...]</p> <p>II. En las zonas de mejoramiento y crecimiento urbano:</p>

<sup>49</sup> Jurisprudencia P.J. 53/2010, de rubro y texto: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.** Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de “invalidación directa”, en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de “invalidación indirecta”, en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la “remisión expresa”, el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro 164820.

<p>[...]</p> <p>b) Conforme a lo que determinen los programas de los centros de población y previa autorización y pago del potencial de edificación o desarrollo a favor del Municipio, en los predios aplicables, se podrá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase y se asegure la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o el equipamiento urbano y la movilidad. Los recursos que se generen se destinarán a sufragar tales conceptos. <u>En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal; [...]</u>”.</p>	<p>[...]</p> <p>b) Conforme a lo que determinen los programas de los centros de población y previa autorización y pago del potencial de edificación o desarrollo a favor del Municipio, en los predios aplicables, se podrá permitir la densificación en las edificaciones, siempre y cuando no se rebase y se asegure la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o el equipamiento urbano y la movilidad. Los recursos que se generen se destinarán a sufragar tales conceptos. [...]</p>
--	---

Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo	
Artículo 80, párrafo segundo, en su porción normativa “urbanístico,”	
TEXTO ORIGINAL	TEXTO CON INVALIDEZ
<p>“<b>Artículo 80.</b> En los aspectos de trámite administrativo no regulados por esta ley, la Secretaría y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán los procedimientos específicos, tiempos y requisitos para recibir, revisar y responder a las solicitudes de autorización a que se refiere este ordenamiento. Estas determinaciones serán de acceso y conocimiento públicos.</p> <p>Dichas autoridades serán también responsables de que toda información sobre dichos procedimientos, el estado de los mismos, las normas aplicables y las características generales de los proyectos sujetos a revisión, sean accesibles a los solicitantes, presentándola de manera completa, veraz, oportuna, comprensible y detallada. También indicarán y facilitarán la identificación de las personas o entidades facultadas para emitir dictámenes de impacto <u>urbanístico</u>, ambiental y los demás que la Ley prevea”.</p>	<p>“<b>Artículo 80.</b> En los aspectos de trámite administrativo no regulados por esta ley, la Secretaría y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán los procedimientos específicos, tiempos y requisitos para recibir, revisar y responder a las solicitudes de autorización a que se refiere este ordenamiento. Estas determinaciones serán de acceso y conocimiento públicos.</p> <p>Dichas autoridades serán también responsables de que toda información sobre dichos procedimientos, el estado de los mismos, las normas aplicables y las características generales de los proyectos sujetos a revisión, sean accesibles a los solicitantes, presentándola de manera completa, veraz, oportuna, comprensible y detallada. También indicarán y facilitarán la identificación de las personas o entidades facultadas para emitir dictámenes de impacto ambiental y los demás que la Ley prevea”.</p>

141. **Fecha en que surtirá efectos la invalidez.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive del presente fallo al Congreso del Estado de Quintana Roo.

142. **Efectos entre las partes.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, antepenúltimo y penúltimo párrafos, de la Constitución Federal<sup>50</sup>, los efectos de la invalidez decretada en esta ejecutoria se limitan a la esfera jurídica del Municipio actor, toda vez que en el presente caso fue dicho Municipio

<sup>50</sup> **Constitución Federal.**

**Artículo 105.** - [...]

“(REFORMADO, D.O.F. 11 DE MARZO DE 2021)

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), h), k) y l) 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. [...]”.

quien demandó la invalidez de normas generales del orden local, por lo que se sitúa dentro del supuesto previsto en ese precepto constitucional, siendo ello acorde con el criterio plenario contenido en la jurisprudencia P./J. 9/99.<sup>51</sup>

#### IX. DECISIÓN

143. Por lo expuesto y fundado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto del artículo 24, párrafo último, de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformada y adicionada mediante el DECRETO NÚMERO 093, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés, así como la del artículo transitorio sexto del referido decreto.

**TERCERO.** Se declara la **invalidez** de los artículos 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII, 12, fracción VI, 75, párrafo segundo, en su porción normativa 'o Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', del 80 al 86, 88, párrafo primero, 95, párrafo último, 124, fracción I, en su porción normativa 'y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Congruencia Urbanística Estatal expedida por la Secretaría en los términos de esta ley', 155, fracción I, en su porción normativa 'y contar con Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', 168, fracción II, 195, fracción I, en su porción normativa 'y de Congruencia Urbanística Estatal', y 198, párrafo primero, en su porción normativa 'de la existencia de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, así como', de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, y 5, fracción I, 46, párrafos primero, en su porción normativa 'con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio', y sexto, 60, en su porción normativa 'con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', 65, párrafo último, en su porción normativa 'Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas', y 66 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el referido DECRETO NÚMERO 093, así como la del artículo 24, párrafo penúltimo, en su porción normativa 'y los dictámenes de impacto territorial', de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformado mediante el DECRETO NÚMERO 001, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de octubre de dos mil veinticuatro.

**CUARTO.** Se declara la **invalidez, por extensión**, de los artículos 77, párrafo primero, fracción II, inciso b, en su porción normativa 'En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, y 80, párrafo segundo, en su porción normativa 'urbanístico', de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el citado DECRETO NÚMERO 093.

**QUINTO.** Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus **efectos** únicamente entre las partes, a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Quintana Roo.

**SEXTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

#### **En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión y existencia del acto impugnado, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva (votación realizada en la sesión celebrada el veintisiete de marzo de dos mil veinticinco).

<sup>51</sup> **Jurisprudencia P./J. 9/99**, de rubro y texto: "**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", publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo IX, abril de 1999, página 281, registro 194295.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en: 1) desestimar la hecha valer por el Poder Ejecutivo local en relación con la falta de interés legítimo del municipio actor y 2) declarar infundada la esgrimida por el Poder Ejecutivo local en cuanto a que se actualiza la cosa juzgada respecto de la diversa controversia constitucional 177/2018. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra y por el sobreseimiento total (votación realizada en la sesión celebrada el veintisiete de marzo de dos mil veinticinco).

**En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por unanimidad de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones del criterio de cambio del sentido normativo, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones del criterio de cambio del sentido normativo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones del criterio de cambio del sentido normativo, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en: 3) sobreseer, de oficio, respecto del artículo transitorio sexto del DECRETO NÚMERO 093 (votación realizada en la sesión celebrada el veintisiete de marzo de dos mil veinticinco).

Se aprobó por mayoría de cuatro votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en: 4) sobreseer respecto del artículo 24, párrafo último, de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Batres Guadarrama y Laynez Potisek votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintisiete de marzo de dos mil veinticinco).

**En relación con el punto resolutive tercero:**

Se aprobó por unanimidad de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto de su tema 1, denominado "Marco conceptual y jurisprudencial sobre las facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos". La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el veintisiete de marzo de dos mil veinticinco).

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 7, fracciones XIII, XXII y XXVIII, 12, fracción VI, 75, párrafo segundo, en su porción normativa 'o Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', del 80 al 86, 88, párrafo primero, 95, párrafo último, 124, fracción I, en su porción normativa 'y, para el caso de proyectos de alto impacto, obtener previamente Constancia de Congruencia Urbanística Estatal expedida por la Secretaría en los términos de esta ley', 155 fracción I, en su porción normativa 'y contar con Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', 168, fracción II, 195, fracción I, en su porción normativa 'y de Congruencia Urbanística Estatal', y 198, párrafo primero, en su porción normativa 'de la existencia de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal, así como', de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, y 5, fracción I, 60, en su porción normativa 'con excepción de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', 65, párrafo último, en su porción normativa 'Las autorizaciones contrarias a las constancias de congruencia urbanística no podrán ser inscritas', y 66 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras y el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de la señora Ministra y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de su tema 2, denominado "Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal", consistente en declarar la invalidez del artículo 24, párrafo penúltimo, en su porción normativa 'y los dictámenes de impacto territorial', de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en el sentido de que no se aborde el estudio de este numeral, dado que no estaba vigente al momento de la presentación de la demanda.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo en contra del estudio en suplencia de la queja, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández en contra del estudio en suplencia de la queja, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Análisis de las impugnaciones relacionadas con la regulación de áreas de cesión para destinos públicos", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 46, párrafos primero, en su porción normativa 'con excepción a conjuntos urbanos tipo condominio', y sexto, de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintisiete de marzo de dos mil veinticinco).

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 77, párrafo primero, fracción II, inciso b, en su porción normativa 'En tal caso, será necesario contar además con la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal', de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo y 80, párrafo segundo, en su porción normativa 'urbanístico', de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo, reformados mediante el citado DECRETO NÚMERO 093, así como la del artículo transitorio sexto del DECRETO NÚMERO 190, por el que se reforma el artículo sexto transitorio del referido DECRETO NÚMERO 093, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de diciembre de dos mil veintitrés. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Quintana Roo y 3) determinar que la invalidez decretada en esta ejecutoria se limita a la esfera jurídica del municipio actor.

**En relación con el punto resolutivo sexto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá no asistió a las sesiones de veinticinco y veintisiete de marzo de dos mil veinticinco por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diecinueve.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y el señor Ministro Pérez Dayán no asistieron a la sesión de veintisiete de marzo de dos mil veinticinco, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil veinticuatro y el segundo previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y la señora Ministra ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 sesenta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 471/2023, promovida por el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del ocho de abril de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE OCHO DE ABRIL DE DOS MIL VEINTICINCO.**

En la referida sesión se analizó por este Tribunal Pleno el Decreto de reforma a diversos preceptos contenidos en el Decreto Número 093, por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de la Ley de Acciones Urbanísticas y de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, todas del Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial local el veinticuatro de agosto de dos mil veintitrés.

En términos generales, compartí la decisión de declarar la invalidez de diversos artículos de las mencionadas leyes, pero estimo pertinente aclarar mi postura y expresar algunos razonamientos adicionales.

**Razones del voto concurrente:**

**I. Respecto al apartado “Marco conceptual y jurisprudencial sobre las facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos”.**

En este apartado la sentencia inicia su análisis con doctrina jurisprudencial que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado en torno a la materia de asentamientos humanos, a partir de lo resuelto en las *controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009*; con los cuales fija un parámetro de regularidad que oriente, tanto el trabajo legislativo en la confección normativa de la facultad concurrente, así como en la resolución de los conflictos que en su aplicación puedan suscitarse.

Primeramente, estimo pertinente precisar que comparto este apartado, en tanto que sólo establece cuál es el marco jurídico en torno a la materia de asentamientos humanos, sin embargo, me separo de algunas consideraciones y formulo razones adicionales.

En efecto, coincido con que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la materia de asentamientos humanos es de carácter concurrente para los tres órdenes de gobierno y que los municipios gozan de autonomía para tener una intervención real y efectiva y no simplemente fungir como ejecutores de la planeación estatal, ello, acotado siempre en los términos que dispongan las leyes federales y estatales.

Incluso, lo anterior, es congruente con mi criterio que expresé al fallarse la *controversia constitucional 19/2017* en donde el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad de varios artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Con base en lo anterior, mi postura de separarme de algunas consideraciones y por razones adicionales atiende a que en la sentencia se considera como parte del marco constitucional a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, pero se citan artículos de la Ley abrogada.

Bajo esa tesitura, estimo que el parámetro constitucional en esta materia ahora es la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano vigente y, en esa medida, me separo de los párrafos 74 y 76 de la sentencia.

**II. En lo relativo al apartado “Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal”.**

En este apartado comparto el sentido de la sentencia, en donde se analizaron ciertas facultades que se otorgan a la autoridad estatal para emitir la *constancia de congruencia urbanística estatal* a que se encuentran supeditadas las autorizaciones de acciones urbanísticas expedidas por el municipio actor, en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Por sustentarse en lo resuelto en la *controversia constitucional 177/2018*, compartí en declarar la invalidez de los artículos y porciones normativas que señala la sentencia, correspondientes a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como de la Ley de Acciones Urbanísticas; ambas del Estado de Quintana Roo.

Con la salvedad del artículo 24, párrafo penúltimo, en su porción normativa: “y *los dictámenes de impacto territorial*”, de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo, reformado mediante decreto 001, publicado el dos de octubre de dos mil veinticuatro; que, **por no haber sido impugnado**, dado que fue expedido con posterioridad a la presentación de la demanda, en su caso, **debió declararse su invalidez, pero por extensión de efectos**.

Solamente considero pertinente tener en cuenta que, de la propia Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se corrobora que, en la **operación o implementación** de los planes o programas de desarrollo urbano, **la injerencia de autoridades distintas a las del ayuntamiento, es excepcional**, lo que demuestra la finalidad de incidir, en la menor medida posible, en la autonomía municipal mencionada. La única disposición que justifica esa injerencia, es el artículo 56, del citado ordenamiento,<sup>1</sup> en cuyo párrafo tercero, se prevé **la obligación de contar con un dictamen de congruencia emitido por la dependencia de la entidad federativa competente**, cuando se trate de programas que tengan como finalidad la acción o aprovechamiento urbano fuera de los límites de un centro de población, **pero que no cuente con un plan o programa de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial vigente**, o de aquellos proyectos en áreas rurales que requieran la construcción o introducción de obras de cabecera o de redes de infraestructura primaria, se requerirá la aprobación de la creación de un nuevo centro de población o la modificación previa del plan o programa municipal o de centro de población que corresponda.

Y es que esa exigencia de dictamen de congruencia **sobre todo para el supuesto en que no se cuente con un plan o programa de desarrollo territorial vigente**, evidencia su excepcionalidad, en función de que, en esos casos, no se agotó previamente, en la fase de planeación o diseño normativo, el examen de congruencia conducente. Lo que implica que, en los casos en que sí existe el plan o programa de desarrollo territorial, una vez realizada la verificación de congruencia, **ya no tiene cabida ninguna otra validación por parte de las autoridades de otros ámbitos**, a fin de que el ejercicio de las atribuciones del municipio efectivamente resulte operativo.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- 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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente que formula la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del ocho de abril de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 471/2023, promovida por el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

---

<sup>1</sup> **Artículo 56.** Cuando se pretenda llevar a cabo cualquier tipo de acción o aprovechamiento urbano fuera de los límites de un centro de población, **que no cuente con un plan o programa de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial vigente**, o de aquellos proyectos en áreas rurales que requieran la construcción o introducción de obras de cabecera o de redes de infraestructura primaria, se requerirá la aprobación de la creación de un nuevo centro de población o la modificación previa del plan o programa municipal o de centro de población que corresponda, cumpliendo con el procedimiento establecido en la legislación aplicable.

En todo caso, las obras de cabeza o redes de infraestructura del proyecto correrán a cargo del propietario o promovente. En el caso de fraccionamientos o conjuntos urbanos, además deberán asumir el costo de las obras viales y sistemas de Movilidad necesarias para garantizar la conectividad entre la Acción Urbanística de que se trate y el centro de población más cercano, en dimensión y calidad tales, que permita el tránsito de transporte público que se genere.

Los programas a que se refiere el párrafo primero, **deberán contar con un dictamen de congruencia emitido por la dependencia de la entidad federativa** competente en materia de Desarrollo Urbano, en el que se establecerá que las obras de infraestructura, así como las externalidades negativas que genere, serán a cuenta del interesado.

Las leyes estatales deberán prever que la emisión del dictamen a que hace referencia este artículo tenga un tiempo de respuesta máximo por parte de la autoridad y que en caso de que el dictamen sea negativo se deberá fundar y motivar.

Los nuevos fraccionamientos o conjuntos urbanos deberán respetar y conectarse a la estructura vial existente.

Cuando se inicien obras que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, podrán ser denunciadas por cualquier persona interesada y serán sancionadas con la clausura de las mismas, sin perjuicio de otras responsabilidades aplicables.

**VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 471/2023, RESUELTA EN SESIÓN PÚBLICA DE OCHO DE ABRIL DE DOS MIL VEINTICINCO.**

En la presente controversia constitucional el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo reclamó, entre otras disposiciones generales, **de manera destacada el artículo 66 de la Ley de Acciones Urbanísticas del Estado de Quintana Roo**, por considerar que vulnera la competencia que tiene reconocida en el diverso 115, fracción V, de la Constitución Federal, al **imponer la tramitación de una Constancia de Congruencia Urbanística Estatal** a cargo de la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable de esa entidad para hacer constar que las acciones urbanísticas son congruentes y compatibles con la planeación urbana y metropolitana, anulando por completo la libertad política del ente municipal para configurar su régimen interior; además de que no existe motivo que justifique condicionar la eficacia jurídica normativa de los planes y programas de desarrollo urbano municipal. También reclamó los numerales que regulan la expedición y trámite de esa constancia.

En la propuesta presentada ante el Pleno, el estudio de fondo correspondiente se llevó a cabo dentro del apartado denominado **"VII.2. Análisis de las impugnaciones relacionadas con las facultades del Ejecutivo local para emitir la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal"**, donde, **siguiendo el criterio sustentado al resolver la controversia constitucional 177/2018**, se concluyó en la **inconstitucionalidad** de la regulación que faculta al Gobierno del Estado para emitir la **Constancia de Congruencia Urbanística Estatal**, porque transgrede la competencia exclusiva que tiene reconocida el Municipio para autorizar, controlar y vigilar el uso de suelo, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, previsto en los incisos d) y f) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal. Lo que derivó en la invalidez de las porciones normativas que prevén la tramitación de esa constancia, concretamente de la **Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, la **Ley de Acciones Urbanísticas** y la **Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, todas del **Estado de Quintana Roo**.

La discusión tuvo lugar en varias sesiones, concretamente en la del siete de abril de dos mil veinticinco, se llevó a cabo la votación respecto del apartado VII.2., que concluyó en empate; cinco votos por la invalidez de las normas analizadas, emitidos por las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, y Presidenta Piña Hernández. Y en contra, por la validez, las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama y el que suscribe.

He de precisar que el sentido de mi voto fue congruente al emitido en la controversia constitucional 177/2018, también promovida por el Municipio de Solidaridad en el Estado de Quintana Roo, donde planteó la invasión a sus facultades constitucionales, derivado de la previsión para que el propio gobierno del Estado participe en la expedición de la constancia de compatibilidad territorial.

Como lo expresé en aquella discusión, si bien la Constitución Federal entrega competencia a los municipios para expedir las licencias de construcción y los usos de suelo, en materia de asentamientos humanos el artículo 115 tiene que ser complementado con las disposiciones relativas que se desarrollan básicamente en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y, adicionalmente a ello, convierten esta materia en una facultad concurrente.

De manera que el entendimiento cabal de la constancia de compatibilidad territorial no puede desprenderse única y exclusivamente de los artículos que la prevén, resulta necesario determinarla en concordancia con otras disposiciones que le den sustento; y a partir de esa previsión, analizar los casos donde el Ejecutivo estatal podrá negar la constancia de compatibilidad territorial; y, por otra parte, identificar los casos donde se puede infringir la competencia propia del municipio en esa materia, derivada del artículo 115 constitucional.

Así, para el caso que se analizó, la forma en que se planteó el argumento y como se contestó, me llevó a sostener que la constancia de compatibilidad territorial, en sí misma, y el artículo que la previene, resultan constitucionales, de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y ésta, a su vez con la Constitución Federal que, en esa materia, da lineamientos precisos de concurrencia.

Por lo hasta aquí expuesto, queda evidenciado que la propuesta contenida en el proyecto se construyó a partir de un precedente que no comparto; sin embargo, atendiendo el principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 17 constitucional, en su vertiente de justicia pronta y expedita, que es donde descansa el sistema jurídico mexicano, considero innecesario postergar el fallo de un asunto que ha sido ampliamente discutido y votado, cuando, de sumarme al criterio propuesto, la solución que puede darse desde este momento será la misma que resultaría de agotar el procedimiento respectivo.

Me explico, como quedó señalado anteriormente, el siete de abril último en que fue votado el apartado VII.2, se obtuvo un empate.

Ahora, acorde a lo previsto por el párrafo tercero del artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>1</sup> abrogada, aplicable en el caso particular conforme a lo dispuesto en el artículo Tercero Transitorio de la legislación vigente, en caso de empate, el asunto se resolverá en la siguiente sesión, para la que se convocará a los Ministros que no estuvieren legalmente impedidos; y si en esta sesión tampoco se obtuviere mayoría, se desechará el proyecto y el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará a otro Ministro que, teniendo en cuenta las opiniones vertidas, formule un nuevo proyecto. Si en esa sesión persistiera el empate, el presidente tendrá voto de calidad.

De sumarme a la propuesta del proyecto, éste se resuelve invalidando las porciones normativas que prevén la tramitación de la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal; sin que esto signifique que he variado mi criterio, sólo es con el afán de privilegiar la impartición de justicia pronta y expedita.

En efecto, de proceder en los términos descritos por la norma, para el caso de retornar el expediente a fin de que el Ministro o Ministra a quien le corresponda elabore otro proyecto, se llegaría al mismo resultado de empate que se obtuvo en la sesión de siete de abril último, porque cada integrante de este Pleno sostendría su posición. De manera que, ningún fin práctico tendría agotar ese procedimiento, porque después de hacerlo, no habría una propuesta diferente o adicional a lo votado.

Lo anterior daría paso para que la Ministra Presidente de este Máximo Tribunal ejerciera su voto de calidad y atendiendo lo votado, esto es, que ella se pronunció por la invalidez de las normas, ese sería el sentido de la resolución emitida en la controversia, sólo que para ello habría que agotar el procedimiento anunciado en el párrafo que antecede.

En este contexto, atiendo que la votación reportó un empate, que el número de sesiones ya determinado para este Tribunal Pleno se ha reducido y, que suele suceder con frecuencia que quienes forman parte de una de las dos posturas contendientes en una votación, considere la posibilidad de hacer una excepción y votar a favor de uno de los dos modos de pensar con el ánimo de que esto prospere.

Lo cual me llevó a sumarme a quienes votaron con el sentido del proyecto, para obtener el mismo resultado que se alcanzaría en el caso de agotar el procedimiento previsto en el párrafo tercero del artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, aplicable en los términos precisados; por excepción y con el único fin de priorizar la resolución de un asunto discutido y votado.

Sin que lo anterior signifique un cambio en el criterio que he sostenido por la validez de los artículos que prevén y regulan la Constancia de Congruencia Urbanística Estatal.

Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- 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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio que formula el señor Ministro Alberto Pérez Dayán, en relación con la sentencia del ocho de abril de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 471/2023, promovida por el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticuatro de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

---

<sup>1</sup> **Artículo 7.** Las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, salvo los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá una mayoría de ocho votos de los Ministros presentes. En los casos previstos en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 Constitucional, las decisiones podrán ser tomadas por mayoría simple de los miembros presentes, pero para que tenga efectos generales, deberán ser aprobados por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Los Ministros sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes en la discusión del asunto. En caso de empate, el asunto se resolverá en la siguiente sesión, para la que se convocará a los ministros que no estuvieren legalmente impedidos; si en esta sesión tampoco se obtuviere mayoría, se desechará el proyecto y el presidente de la Suprema Corte de Justicia designará a otro ministro para que, teniendo en cuenta las opiniones vertidas, formule un nuevo proyecto. Si en dicha sesión persistiera el empate, el presidente tendrá voto de calidad.

Siempre que un ministro disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo.

**VERSIÓN Pública de la Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2024, así como los Votos Aclaratorio de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y Concurrente de la señora Ministra Lenia Batres Guadarrama.**

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

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2024

SOLICITANTE: PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

COTEJÓ

SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ

**ÍNDICE TEMÁTICO**

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
I.	<b>COMPETENCIA.</b>	Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de esta declaratoria general de inconstitucionalidad.	3-4
II.	<b>LEGITIMACIÓN.</b>	La declaratoria general de inconstitucionalidad fue formulada por parte legítima.	4
III.	<b>PROCEDENCIA.</b>	La declaratoria general de inconstitucionalidad es procedente.	5
IV.	<b>ANTECEDENTES.</b>	Se sintetizan los antecedentes y las consideraciones esenciales del Amparo en Revisión 652/2022.	5-15
V.	<b>ESTUDIO DE LOS REQUISITOS DE LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD.</b>	<p>Este Tribunal Pleno advierte que el plazo concedido legalmente al Congreso de la Unión para superar el vicio de constitucionalidad del artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía ha fenecido, sin que dicho órgano legislativo lo hubiese subsanado, pues, hasta la fecha no ha sido publicado algún Decreto en el Diario Oficial de la Federación en ese sentido, subsistiendo el problema de inconstitucionalidad.</p> <p>En consecuencia, este Tribunal Pleno estima que el problema de constitucionalidad advertido por la Primera Sala, consistente en que la porción normativa impugnada es inconstitucional por vulnerar la libertad de comercio, al restringirla de forma innecesaria y desproporcionada, <b>no ha sido superado</b>, pues la norma en cuestión no ha sido modificada desde la fecha (veinticinco de octubre de dos mil veintitrés) en que se emitió la ejecutoria en el amparo en revisión 652/2022.</p> <p>Por lo tanto, con fundamento en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno emite la declaratoria general de inconstitucionalidad.</p>	15-33
VI.	<b>EFFECTOS.</b>	A juicio de este Tribunal Pleno, el problema de inconstitucionalidad advertido se superará limitando la declaratoria general de inconstitucionalidad a invalidar las porciones del artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía que literalmente establecen " <i>Las clasificadas para público infantil</i> " y " <i>los documentales educativos</i> ".	33-36
	<b>PUNTOS RESOLUTIVOS.</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente y fundada</b> la presente declaratoria general de inconstitucionalidad.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se <b>declara la inconstitucionalidad</b> del artículo 8° de la Ley de Federal de Cinematografía, en los términos precisados en el sexto considerando de la presente ejecutoria; la cual surtirá sus efectos generales a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Unión.</p> <p><b>TERCERO.</b> <b>Publíquese</b> esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	36

**DECLARATORIA GENERAL DE  
INCONSTITUCIONALIDAD 2/2024  
SOLICITANTE: PRIMERA SALA DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

COTEJÓ

**SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **siete de abril de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

**DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Derivado de lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el **amparo en revisión 652/2022**, por el que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía, en lo relativo a que **“las películas deberán de ser exhibidas al público en su versión original, excepto por las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos que podrán exhibirse de manera doblada.”**

**RESULTANDO**

1. **Solicitud.** Mediante escrito presentado el veinticuatro de abril de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebollo, entonces Presidente de la Primera Sala de este Alto Tribunal, hizo del conocimiento de la Presidencia de este Tribunal Pleno, para los efectos legales conducentes, atento a lo establecido en el artículo 107, fracción II,<sup>1</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los numerales 223 y 232 de la Ley de Amparo,<sup>2</sup> en relación con el Punto Segundo del Acuerdo General Plenario 1/2021 de ocho de abril dos mil veintiuno,<sup>3</sup> que la Primera Sala había resuelto el **amparo en revisión 652/2022**, en el que determinó la inconstitucionalidad del **artículo 8°** de la Ley Federal de Cinematografía, *“(...) al ser violatorio de la libertad de comercio de las sociedades quejas reconocida en el artículo 5° de la Constitución, puesto que importa una restricción que no es necesaria y es desproporcionada en relación con los fines que persigue...”*
2. **Admisión.** En auto de veinticinco de abril de dos mil veinticuatro, la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la declaratoria general de inconstitucionalidad planteada por la Primera Sala, ordenó notificar al Congreso de la Unión como autoridad emisora de la norma declarada inconstitucional, adjuntándole copia de la citada resolución, para los efectos del plazo de noventa días a que se refieren los preceptos citados y se ordenó turnar el asunto al Ministro Jorge Mario Pardo Rebollo para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, al haber sido ponente en el **amparo en revisión 652/2022**, del que derivó el presente asunto.

<sup>1</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

**II. [...]**

Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

<sup>2</sup> **Artículo 223.** Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

**Artículo 232.** Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda.

<sup>3</sup> **SEGUNDO.** Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo General, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, en la totalidad de los asuntos de su competencia, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, en los términos precisados en el Punto Noveno del presente Acuerdo General.

## CONSIDERANDO

3. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de esta declaratoria general de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> en relación con los numerales 231 y 232 de la Ley de Amparo,<sup>5</sup> y 10, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno<sup>6</sup>, así como el punto Segundo, fracción IV, del Acuerdo General número 1/2023<sup>7</sup> de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de ese año y modificado mediante instrumento normativo aprobado por el Tribunal Pleno el diez de abril de dos mil veintitrés y publicado en el referido medio de difusión oficial el catorce de abril de esa anualidad.
4. **SEGUNDO. Legitimación.** La declaratoria general de inconstitucionalidad fue formulada por parte legítima, ya que la presentó el entonces Presidente de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 232 de la Ley de Amparo y 24, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno.
5. **TERCERO. Procedencia.** La declaratoria general de inconstitucionalidad es procedente, porque tiene como sustento el criterio<sup>8</sup> establecido por la Primera Sala en un amparo en revisión en el que se declaró la inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía.<sup>9</sup>
6. **CUARTO. Antecedentes.** Para una mejor comprensión del asunto, resulta pertinente traer a cuenta los siguientes antecedentes relevantes del caso:

<sup>4</sup> **“Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:  
[...]

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria...”

<sup>5</sup> **“Artículo 231.** Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general, el presidente o la presidenta de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá informarlo a la autoridad emisora de la norma en un plazo de quince días.

Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria.

**Artículo 232.** Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda.”

<sup>6</sup> Esta Ley, a pesar de haber sido abrogada por la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veinte de diciembre de dos mil veinticuatro (por virtud de su **artículo segundo transitorio**), mantendrá su vigor en aquellas porciones normativas que regulen las atribuciones, competencias, obligaciones, reglas de votación, faltas, licencias y demás cuestiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta en tanto las Ministras y Ministros, electos conforme al nuevo procedimiento constitucional para su designación, tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el primero de septiembre de dos mil veinticinco.

**“Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

[...]

V. De los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...].”

<sup>7</sup> **“SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

IV. Los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad; [...].”

<sup>8</sup> Dicho criterio está contenido en la Tesis de jurisprudencia 1a./J. 108/2024 (11a.), que aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de la Undécima Época, Libro 38, Junio de 2024, Tomo II, página 1587, con el rubro: **“OBLIGACIÓN DE EXHIBIR PELÍCULAS EN SU VERSIÓN ORIGINAL Y SUBTITULADAS AL ESPAÑOL. EXCEPTUAR DE ESA OBLIGACIÓN A LAS CLASIFICADAS PARA EL PÚBLICO INFANTIL Y LOS DOCUMENTALES EDUCATIVOS, QUE PUEDEN SER DOBLADAS AL ESPAÑOL, ES INCONSTITUCIONAL AL NO SUPERAR LAS GRADAS DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN ESTRICTO SENTIDO (ARTÍCULO 8o. DE LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA).”**

<sup>9</sup> **“Artículo 8o.-** Las películas serán exhibidas al público en su versión original y subtituladas al español, en los términos que establezca el Reglamento. Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas, pero siempre subtituladas en español.”

7. **Demanda de amparo y trámite.** Mediante escrito presentado el siete de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, y \*\*\*\*\*, por conducto de sus representantes \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, demandaron el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra las autoridades y por los actos siguientes:

Autoridades responsables	Actos reclamados
1) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 2) Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.	<i>La <b>discusión, aprobación y emisión</b> del Decreto por el que se reforma el artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de marzo de dos mil veintiuno y que, de conformidad con el artículo Primero Transitorio, entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el veintitrés de marzo de dos mil veintiuno.</i>
3) Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.	<i>La <b>promulgación y orden de publicación</b> del Decreto impugnado.</i>
4) Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.	<i>La <b>inminente ejecución</b> del Decreto impugnado.</i>

8. Asimismo, señalaron como preceptos constitucionales violados, los artículos 1º, 5º, 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y, 6º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador".
9. Por auto de diecisiete de mayo de dos mil veintiuno, el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción territorial en toda la República tuvo por recibida la demanda de amparo, la registró con el número J.A. \*\*\*\*\*, y se declaró legalmente incompetente para conocerla, ordenando remitirla a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.
10. Conoció de la demanda el Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien, por acuerdo de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, la registró bajo el número de expediente J.A. \*\*\*\*\*, pero no aceptó la competencia planteada.
11. En consecuencia, el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, remitió los autos al tribunal colegiado correspondiente para resolver el posible conflicto competencial.
12. Mediante resolución de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, determinó que correspondía conocer de la demanda de amparo al Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.
13. Por acuerdo de tres de noviembre de dos mil veintiuno, el Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México admitió a trámite la demanda de amparo, solicitó a las autoridades responsables su informe con justificación, y señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.
14. Seguido el trámite de ley, mediante sentencia con fecha de engrose de once de abril de dos mil veintidós, el Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, sobreseyó en el juicio, al considerar actualizada la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, debido a que el artículo 8º de la ley Federal de Cinematografía no ocasionaba perjuicio a la parte quejosa con su sola entrada en vigor, pues para ello resultaba necesario un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia, en tanto que la obligación de cumplir con su mandato no es automática, sino que se encuentra supeditada a los términos que establezca el Reglamento de la Ley Federal de Cinematografía y, mientras dicho Reglamento no sea modificado en la parte conducente, el artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía no puede surtir sus efectos en la esfera jurídica de la parte quejosa.

15. **Recurso de revisión.** En contra de la sentencia anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del que correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que lo registró con el número de expediente R.A. \*\*\*\*\* y lo admitió a trámite, mediante acuerdo de treinta de mayo de dos mil veintidós.
16. En proveído de trece de junio de dos mil veintidós, el Presidente del Tribunal Colegiado admitió a trámite el recurso de revisión adhesiva interpuesto conjuntamente por la delegada del Presidente de la República y del Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.
17. Finalmente, en sesión de tres de noviembre de dos mil veintidós, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, determinó lo siguiente:
- “PRIMERO.** Se *revoca* la sentencia recurrida, por los motivos y en los términos señalados.
- SEGUNDO.** Este Tribunal Colegiado carece de competencia legal para conocer del presente asunto, respecto a la constitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Cinematografía publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de marzo de dos mil veintiuno. **Se ordena remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como el expediente relativo al juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.**
- TERCERO.** Es *infundado* el recurso de revisión adhesiva interpuesto por la autoridad responsable Presidente de la República.”
18. **Trámite del recurso de revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Con motivo de la reserva de jurisdicción determinada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y hecha la remisión correspondiente, por auto de cuatro de enero de dos mil veintitres, la Ministra Presidenta de este Alto Tribunal registró el recurso con el número de expediente **652/2022** y ordenó turnarlo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, Presidente de la Primera Sala.
19. El amparo en revisión fue resuelto por la Primera Sala por unanimidad de cinco votos<sup>10</sup> en sesión de veinticinco de octubre de dos mil veintitres, en el sentido de otorgar la protección constitucional.<sup>11</sup>
20. En ese amparo en revisión, la Primera Sala consideró, en síntesis, que el artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía, al establecer la prohibición de exhibir películas dobladas al español que no sean las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos, era inconstitucional, al vulnerar el derecho a la libertad de comercio de las quejas, por ser una medida innecesaria y desproporcionada en sentido estricto para lograr el **respeto irrestricto a la concepción y realización de las obras cinematográficas**<sup>12</sup>.
21. Ante todo, la Primera Sala expuso el contenido de la norma en comento, indicando que establecía una aparente prohibición de doblar películas, con excepción de las que estén clasificadas como para público infantil y los documentales educativos.
22. Por lo cual, al tratarse de una prohibición que aparentemente incidía en libertades económicas, debía verificarse su regularidad constitucional aplicando el test de proporcionalidad, conforme a lo establecido en su tesis aislada 1a. IV/2023 (11a.), de rubro: **“PROHIBICIONES ABSOLUTAS CONTENIDAS EN LA LEY GENERAL DE SALUD SOBRE DISTINTAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA CANNABIS O MARIJUANA. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD.”**
23. En la etapa previa al examen, estimó que la medida antes indicada incidía en el contenido *prima facie* del derecho a la libertad de comercio de aquellas personas que se dedican a la exhibición de películas cinematográficas, como las quejas, en atención a que les impide acercarse comercialmente al sector del público que no sabe leer o que lo hace en forma deficiente, o al que simplemente no opta por ese tipo de presentación.

<sup>10</sup> La Ministra Ana Margarita Ríos Farjat tuvo una votación diferenciada, pues acompañó los resolutivos, pero no la inconstitucionalidad de las normas.

<sup>11</sup> Con el punto resolutivo siguiente:

**“ÚNICO.** La Justicia de la Unión **ampara y protege** a \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, y \*\*\*\*\*, para los efectos precisados en la presente resolución.”

<sup>12</sup> **Ley Federal de Cinematografía.**

**“Artículo 5o.-** Para los efectos de esta Ley, se entiende por película a la obra cinematográfica que contenga una serie de imágenes asociadas, plasmadas en un material sensible idóneo, con o sin sonorización incorporada, con sensación de movimiento, producto de un guion y de un esfuerzo coordinado de dirección, cuyos fines primarios son de proyección en salas cinematográficas o lugares que hagan sus veces y/o su reproducción para venta o renta.

Comprenderá a las nacionales y extranjeras, de largo, medio y cortometraje, en cualquier formato o modalidad.

Su transmisión o emisión a través de un medio electrónico digital o cualquier otro conocido o por conocer, serán reguladas por las leyes de la materia.

**Artículo 6o.-** La película cinematográfica y su negativo son una obra cultural y artística, única e irremplazable y, por lo tanto debe ser preservada y rescatada en su forma y concepción originales, independientemente de su nacionalidad y del soporte o formato que se emplee para su exhibición o comercialización.”

24. Una vez verificada la incidencia de la medida en el derecho a la libertad de comercio de las quejas, procedió a analizar si tal restricción superaba el examen de proporcionalidad.
25. En primer lugar, la Primera Sala estimó que el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía y su previsión en cuanto al doblaje, perseguía un fin constitucionalmente válido, consistente en el **respeto irrestricto a la concepción y realización de las obras cinematográficas**, el cual encuentra asidero en el artículo 4°, párrafo decimosegundo, de la Constitución Federal, que consagra el derecho fundamental a la cultura; así como en diversos instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la cultura.
26. Ello, esencialmente, porque las películas cinematográficas son obras culturales y artísticas que constituyen el objeto primordial de la industria cinematográfica nacional, de tal manera que el respeto irrestricto a la concepción y realización de éstas implica la salvaguarda de su originalidad, autenticidad y finalidad de la obra, lo cual, a su vez, comprende el fortalecimiento, desarrollo y acceso a la cultura en el país.
27. En segundo lugar, la medida fue calificada de idónea, toda vez que la obligación consistente en exhibir las películas al público en su versión original, excepto por las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos, guarda una relación con el fin de garantizar el respeto irrestricto a la concepción y realización de las obras cinematográficas, pues de esa manera, tales obras pueden observarse en su forma y concepción primaria, resultando en una forma respetuosa de la originalidad y finalidad de éstas.
28. En tercer lugar, la medida fue calificada de innecesaria, al considerarse que existía otra con un grado de idoneidad similar al de la impugnada, pero que intervenía con menor intensidad el derecho a la libertad de comercio.
29. En específico, atendiendo a las alternativas que el legislador estimó adecuadas para situaciones similares y aquellas que en el derecho comparado fueron diseñadas para regular el mismo fenómeno, se consideró como una medida jurídicamente admisible, la consistente en el establecimiento de un sistema de cuotas de exhibición de las obras cinematográficas, respecto del cual, en un cierto porcentaje y excluyendo a las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos, las obras se presenten en su versión original, con subtítulos al español y mediante doblaje.
30. Ese sistema de cuotas ha sido utilizado en distintos países a nivel internacional, como España, República Checa, Eslovenia, Malta, Francia, Lituania, Austria —solo respecto de servicios públicos—, Croacia, Chipre, Italia, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Hungría.<sup>13</sup>
31. Por su parte, en nuestro país, el legislador estableció en la Ley Federal de Cinematografía (artículo 19), para el caso de la proyección de películas nacionales en las salas cinematográficas, un porcentaje de 10 por 100 de reserva del tiempo total de exhibición.
32. En ese sentido, resultando el establecimiento de cuotas de exhibición una medida acorde a los parámetros internacionales y nacionales, que además permitía conciliar los distintos gustos y opciones lingüísticas, se analizó si era *idónea* y *eficiente* para alcanzar el fin constitucionalmente válido perseguido por el legislador.
33. Por lo que hace a la **idoneidad**, en concordancia con lo resuelto por la Suprema Corte al conocer de los **amparos en revisión 2352/97**<sup>14</sup> y **666/2015**<sup>15</sup>, y a la luz del Tratado de Beijing sobre Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales, adoptado por la Conferencia Diplomática sobre la Protección de las Interpretaciones y Ejecuciones Audiovisuales, del que México forma parte, se estimó que el establecimiento de cuotas de exhibición que permite que un número determinado de películas sean dobladas a otro idioma, cuando así lo autoriza su autor, no quebranta el fin perseguido por el legislador, supuesto que requiere la existencia de un acuerdo de voluntades entre el creador de la obra, quien realiza el doblaje y quien exhibe las películas y tampoco violenta los derechos de autor del creador de la obra, por la misma razón.
34. En contrapartida, en relación con la eficiencia de la medida, se estimó que la propuesta (sistema de cuotas) es indiscutiblemente *menos restrictiva* con respecto a la libertad de comercio de las quejas, debido a que permitiría exhibir —en un porcentaje determinado— las películas cinematográficas dobladas al español, lo que las habilitaría para acercarse comercialmente con el amplio sector de personas que no saben leer, que lo hace en forma deficiente, o que simplemente no opta por ese tipo de presentación.

<sup>13</sup> Información que la Primera Sala extrajo de la sentencia 89/2017, recaída al recurso de inconstitucionalidad número 7454-2010, dictada por el Tribunal Constitucional Español en sesión de cuatro de julio de dos mil diecisiete.

<sup>14</sup> Resuelto en sesión del seis de marzo del dos mil, por mayoría de ocho votos.

<sup>15</sup> Resuelto en sesión del treinta de septiembre de dos mil quince, por unanimidad de cuatro votos.

35. Por tanto, la obligación consistente en exhibir las películas al público en su versión original y subtituladas al español, excepto por las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos, contemplada en el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía, es una medida que no es *necesaria* para salvaguardar el respeto irrestricto a la concepción y realización de las películas, pues se aprecian medidas alternativas que, siendo menos restrictivas de la libertad de comercio de las quejas, pueden promover ese fin con la misma intensidad que la medida legislativa combatida.
36. En cuarto lugar y sin perjuicio de lo anterior, la Primera Sala estimó que la medida impugnada era desproporcionada en sentido estricto.
37. Ello, por una parte, porque el grado de afectación a la libertad de comercio de las quejas con la medida es *considerablemente alto*, puesto que les impone una obligación que se traduce en un obstáculo jurídico para exhibir películas de manera doblada y subtituladas al español, que sean distintas a las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos; lo que limita la posibilidad de acercarse comercialmente con el sector de la población que no sabe leer, que no lo hace con fluidez, o que simplemente no opta por ese tipo de presentación. Lo mencionado, impacta notablemente en el derecho fundamental de mérito, máxime si se toma en consideración que el sector de la población de referencia es sumamente numeroso.
38. Y, por la otra, en virtud de que los beneficios obtenidos por el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía, resultan *sumamente bajos o incluso nulos* en relación con salvaguardar el respeto irrestricto a la concepción y realización de las películas cinematográficas, que es el fin que se pretende alcanzar, al prohibir la posibilidad del doblaje. Esto es así, pues, como se ha establecido anteriormente, el fin perseguido por el legislador no se ve quebrantado porque se permita el doblaje de una película, cuando así lo autoriza su autor.
39. Bajo la misma línea argumentativa **y en relación con el subtítulo**, la Primera Sala estimó que tampoco transgrede el respeto irrestricto a la concepción y realización de las películas, ya que éste debe considerarse como una herramienta eficaz en el mejoramiento de la capacidad lectora y que contribuye a que las películas cinematográficas sean comprendidas a nivel general.
40. En virtud de todo lo anterior, se concluyó que el artículo 8° de la Ley Federal de Cinematografía, era violatorio de la libertad de comercio de las sociedades quejas, reconocida en el artículo 5° de la Constitución, puesto que importa una *restricción* que no es *necesaria* y es *desproporcionada* en relación con los fines que persigue.
41. Así, la Primera Sala concedió el amparo para el efecto de que, manteniendo la obligación de subtítular todas las películas con independencia de su clasificación o idioma, en lo presente y en lo futuro no se aplique en la esfera jurídica de la parte quejosa, **la porción normativa del artículo 8°** de la Ley Federal de Cinematografía, referida a que **las películas deberán de ser exhibidas al público en su versión original, excepto por las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos que podrán exhibirse de manera doblada.**
42. Lo anterior, además, para que la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, atendiera y resolviera sobre las solicitudes presentadas por el titular de los derechos de la película, productor o distribuidor con los que tuvieren una relación comercial las quejas, con la finalidad de que se les autorice la exhibición de películas en territorio nacional dobladas al español, distintas de las infantiles y de los documentales educativos, pero siempre subtituladas al español.
43. **QUINTO. Estudio de los requisitos de la declaratoria general de inconstitucionalidad.** De conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal y en los numerales 231 y 232 de la Ley de Amparo, las declaratorias generales de inconstitucionalidad sólo pueden realizarse con base en el criterio emitido en los juicios de amparo en revisión.
44. En efecto, cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinen la inconstitucionalidad de una disposición general que no corresponda a la materia tributaria, el Presidente de la Sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informará a la autoridad emisora la existencia de tal precedente.
45. En el numeral 232 de la Ley de Amparo se precisa que una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente, siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

46. Asimismo, en dicho dispositivo se establece que cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo de noventa días se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda.
47. De lo anterior se colige que, una vez transcurrido el plazo referido de noventa días, sin que se hubiese corregido el problema de la disposición general considerada inconstitucional mediante la emisión de una nueva, el Ministro ponente remitirá a la Secretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte el proyecto de resolución correspondiente.
48. En este caso, la declaratoria general de inconstitucionalidad fue admitida a trámite el veinticinco de abril de dos mil veinticuatro, dado que el Presidente de la Primera Sala informó a la Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que había declarado la inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía, en la porción normativa relativa a que **“las películas deberán de ser exhibidas al público en su versión original, excepto por las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos que podrán exhibirse de manera doblada”**, por constituir una disposición violatoria de la libertad de comercio al restringirla de forma innecesaria y desproporcionada.
49. La sentencia dictada en el amparo en revisión 652/2022 fue notificada a las Cámaras del Congreso de la Unión, el ocho de mayo de dos mil veinticuatro, mediante oficios \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , respectivamente.
50. Ahora, para verificar si esta declaratoria general de inconstitucionalidad cumple con el requisito de temporalidad previsto en la fracción II, párrafo tercero, del artículo 107 de la Constitución Federal, es importante tener en cuenta el párrafo tercero del artículo 232 de la Ley de Amparo vigente, que establece que cuando el órgano emisor de la disposición considerada inconstitucional sea el legislativo federal o local, el plazo de noventa días debe computarse dentro de los días útiles de los periodos de sesiones determinados en la Constitución Federal o local, según corresponda.
51. Cabe precisar que, de conformidad con lo establecido por la mayoría de los Ministros al resolver la declaratorias generales de inconstitucionalidad 6/2017<sup>16</sup> y 1/2018<sup>17</sup>, cuando el artículo 232 de la Ley de Amparo, antes aludido, emplea las palabras “días útiles” para determinar aquellos que deben computarse con el fin de establecer el plazo en el cual el órgano legislativo emisor está obligado a corregir el vicio de inconstitucionalidad declarado por jurisprudencia, debe entenderse que se refiere a “días hábiles”.
52. Bajo ese contexto, el plazo de noventa días establecido en el artículo 232 de la Ley de Amparo para que los órganos legislativos modifiquen o deroguen la disposición considerada inconstitucional por jurisprudencia, debe computarse dentro de los días hábiles de los periodos ordinarios de sesiones establecidos en la Constitución General o local, según corresponda.
53. En el caso, fue el Congreso de la Unión quien expidió el artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía, por lo que debe atenderse a los días hábiles de los periodos ordinarios de sesiones previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el desempeño de sus trabajos legislativos.
54. Al respecto, los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>18</sup> establecen que el Congreso de la Unión tendrá, anualmente, dos periodos de sesiones ordinarias. El primer periodo inicia el primero de septiembre y concluye, a más tardar, el quince de diciembre, salvo

<sup>16</sup> Ministro Ponente José Fernando Franco González Salas, la cual fue resuelta en sesión de catorce de febrero de dos mil diecinueve, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En relación con la forma de computar el plazo: se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I. con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

<sup>17</sup> Ministra Ponente Norma Lucía Piña Hernández, la cual fue resuelta en sesión de veintiocho de junio de dos mil veintiuno, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En relación con la forma de computar el plazo: se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado II, relativo a las consideraciones (estudio de los requisitos de la declaratoria general de inconstitucionalidad). La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

<sup>18</sup> **Artículo 65.** El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, y a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos Periodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Periodo de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

**Artículo 66.** Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.”

- cuando el Presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso, las sesiones podrán prolongarse hasta el treinta y uno de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones comienza el primero de febrero y concluye, a más tardar, el treinta de abril del mismo año.
55. Asimismo, tales artículos disponen que en ambos periodos de sesiones el Congreso de la Unión se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución y que se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.
56. En ese orden de ideas, cabe señalar que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es la que regula, en primer lugar, la organización del Congreso de la Unión y el funcionamiento de cada Cámara.
57. Es verdad que, de la lectura que se haga a dicha Ley, no se advertirá referencia expresa sobre los días que deben estimarse hábiles para el desempeño de los trabajos legislativos del Congreso de la Unión. Sin embargo, este ordenamiento resulta relevante, pues establece, de manera general, los órganos y los instrumentos a través de los cuales cada Cámara que integra el Congreso de la Unión fija sus respectivos calendarios de trabajo legislativo en los periodos ordinarios de sesiones y, por vía de consecuencia, la fecha exacta en que inician y terminan, así como los días inhábiles que en cada uno se actualice. En especial, vale la pena destacar las siguientes disposiciones:
- a. El artículo 4<sup>o</sup><sup>19</sup> establece, al igual que la Constitución Federal, que el Congreso de la Unión tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primer periodo, del primero de septiembre hasta el quince de diciembre, salvo en el supuesto en que asuma su encargo el Presidente de la República el uno de octubre, en cuyo caso, el periodo puede prolongarse hasta el treinta y uno de diciembre; el segundo periodo, del primero de febrero al treinta de abril.
  - b. El artículo 20, numerales 1 y 2, incisos c) y k)<sup>20</sup>, confiere a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, la atribución de formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sin perjuicio de las demás atribuciones que le confieran los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la Cámara.
  - c. El artículo 36 numeral 1, inciso c)<sup>21</sup>, establece que corresponde al Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones.

<sup>19</sup> **Artículo 4o.**

1. De conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución, el Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

2. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el quince de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el treinta y uno de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del treinta de abril del mismo año.

3. Las dos Cámaras acordarán, en su caso, el término de las sesiones antes de las fechas indicadas. Si no estuvieren de acuerdo, resolverá el Presidente de la República.

4. El Congreso, o una de sus Cámaras, podrán ser convocados a periodos extraordinarios de sesiones en los términos que establece el artículo 67 de la Constitución."

<sup>20</sup> **Artículo 20.**

1. La Mesa Directiva conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley.

2. La Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

c) Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;

[...]

k) Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la Cámara."

<sup>21</sup> **Artículo 36.**

1. Corresponden al Presidente de la Junta de Coordinación Política las atribuciones siguientes:

[...]

c) Poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, teniendo como base la agenda presentada por los diferentes grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno;

[...]

- d. Los artículos 36, numeral 1, inciso c), 37, numeral 1 y 38, numeral 1, inciso a), de la Ley Orgánica referida<sup>22</sup>, indican que corresponde a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones.
- e. El artículo 82, numeral 1, inciso e), atribuye a la Junta de Coordinación Política de cada Cámara de Senadores la facultad de elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos.<sup>23</sup> En concordancia con lo anterior, el diverso 84, numeral 1, incisos a) y b), dispone que le corresponde al Presidente de la Junta de Coordinación Política, promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo de sesiones; y proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo.<sup>24</sup>
- f. Finalmente, el artículo 3º establece, entre otras cosas, que las Cámaras de Diputados y Senadores tienen la facultad de emitir los reglamentos y acuerdos necesarios para su organización y funcionamiento.<sup>25</sup>
58. Por otra parte, en ejercicio de la facultad establecida por el artículo 3º de la Ley Orgánica del Congreso General, el Senado y la Cámara de Diputados expidieron sus respectivos Reglamentos.
59. En ese sentido, el artículo 182, numerales 1 y 5, del Reglamento de la Cámara de Diputados<sup>26</sup> establece como regla general que las comisiones deberán emitir el dictamen del asunto que les fuera turnado dentro del plazo máximo de cuarenta y cinco días a partir de su recepción, en la inteligencia de que los plazos señalados en días se considerarán en días hábiles, y que los días inhábiles son los sábados y domingos, así como los días festivos, por lo que cada año legislativo la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados deberá emitir un acuerdo en el que determine los días considerados inhábiles.

<sup>22</sup> **Artículo 36.**

1. Corresponden al Presidente de la Junta de Coordinación Política las atribuciones siguientes:

[...]

c) Poner a consideración de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos criterios para la elaboración del programa de cada periodo de sesiones, teniendo como base la agenda presentada por los diferentes grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno; [...]

**Artículo 37.**

1. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia.

[...]

**Artículo 38.**

1. La Conferencia tiene las siguientes atribuciones:

a) Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones; ..."

<sup>23</sup> **Artículo 82.**

1. La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

[...]

e) Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno, y realizar reuniones con la Mesa Directiva, o con su Presidente, para dichos efectos; ..."

<sup>24</sup> **Artículo 84.**

1. Corresponden al Presidente de la Junta de Coordinación Política las siguientes atribuciones:

a) Promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo de sesiones;  
b) Proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo para cada periodo de sesiones y el calendario del mismo; ..."

<sup>25</sup> **Artículo 3º.**

1. El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra.

2. Esta Ley y sus reformas y adiciones no necesitarán de promulgación del Presidente de la República, ni podrán ser objeto de veto."

<sup>26</sup> **Artículo 182.**

1. Todo asunto turnado a comisión deberá ser resuelto por esta, dentro de un término máximo de cuarenta y cinco días, a partir de la recepción formal del asunto, con las salvedades que este Reglamento y la Constitución establecen.

2. Los plazos para dictaminar se interrumpirán, desde el inicio de la legislatura hasta que se instale la comisión, salvo en el caso de iniciativa preferente.

3. La comisión tendrá como término para dictaminar las proposiciones, hasta el fin de cada periodo ordinario de sesiones.

4. En caso de que el Presidente autorice la ampliación de turno de un asunto para dictamen, el plazo volverá a correr a partir de que se notifique a las comisiones, con excepción de las iniciativas con carácter de preferente.

5. Salvo disposición legal en contrario, para el cómputo de los plazos señalados en días, se considerarán días hábiles; los establecidos en meses, de fecha a fecha; y los indicados en horas, de momento a momento. Los días inhábiles son los sábados, domingos y días festivos. Al inicio de cada año de ejercicio de la Legislatura, la Mesa Directiva establecerá los días que se computarán como inhábiles."

60. Asimismo, el artículo 212 del Reglamento del Senado de la República<sup>27</sup> dispone que las iniciativas y proyectos turnados a las comisiones deberán dictaminarse, por regla general, dentro del plazo máximo de treinta días hábiles a partir de que reciban el asunto respectivo; sin embargo, ni en esa disposición ni en alguna otra fueron precisados los días hábiles o inhábiles para realizar los cómputos correspondientes.
61. Con sustento en lo anterior, se advierten de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados los siguientes acuerdos, dirigidos a precisar los días que deben considerarse inhábiles en sus periodos de sesiones:
- a. El Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se definen los días que se deberán considerar inhábiles durante el tercer año de ejercicio de la LXV Legislatura, publicado el doce de septiembre de dos mil veintitrés<sup>28</sup>. Por virtud del cual se declararon inhábiles los sábados y domingos, así como los días primero, segundo y veinte de noviembre, dieciocho de diciembre del dos mil veintitrés al dos de enero de dos mil veinticuatro; cinco de febrero, dieciocho, veinticinco, veintiséis, veintisiete, veintiocho y veintinueve de marzo, uno y diez de mayo de dos mil veinticuatro.
  - b. El Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se establece el calendario legislativo correspondiente al segundo periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio de la LXV Legislatura, publicado el ocho de febrero de dos mil veinticuatro.<sup>29</sup> A través del cual se declararon inhábiles los días cinco de febrero, dieciocho, veintiocho y veintinueve de marzo del dos mil veinticuatro.
  - c. El Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se establece el calendario legislativo correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil veinticuatro.<sup>30</sup> A través del cual se declararon inhábiles los días dieciséis de septiembre, primero de octubre, primero y dieciocho de noviembre de dos mil veinticuatro.
  - d. El Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se definen los días que se deberán considerar inhábiles durante el primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados, publicado el diecisiete de octubre de dos mil veinticuatro.<sup>31</sup> A través del cual se declararon inhábiles sábados y domingos, así como los días dieciséis de septiembre, uno de octubre, uno de noviembre y dieciocho de noviembre de dos mil veinticuatro; uno de enero, tres de febrero, diecisiete de marzo, catorce, quince, dieciséis, diecisiete y dieciocho de abril, uno y cinco de mayo, de dos mil veinticinco.
62. En ese mismo tenor, de la Gaceta del Senado se advierten los siguientes acuerdos relevantes:
- a. El Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se establece el calendario de sesiones para el mes de septiembre de dos mil veinticuatro, correspondiente al primer periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura, publicado el tres de septiembre de dos mil veinticuatro.<sup>32</sup>
  - b. El Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se establece el calendario de sesiones para los meses de octubre, noviembre y diciembre de dos mil veinticuatro correspondiente al Primer Periodo del Primer Año de Ejercicio de la LXVI Legislatura, publicado el veinticuatro de septiembre de dos mil veinticuatro.<sup>33</sup> A través del cual se declararon inhábiles los días uno y dieciocho de noviembre de dos mil veinticuatro.
  - c. El Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se establece el calendario de sesiones para el segundo periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura, publicado el cinco de febrero de dos mil veinticinco.<sup>34</sup> Por virtud del cual se declararon inhábiles los días tres de febrero, diecisiete de marzo, diecisiete y dieciocho de abril de dos mil veinticinco.

<sup>27</sup> **“Artículo 212.**

1. Las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, con las salvedades que establece este Reglamento.

2. Cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente, la Mesa puede disponer un plazo mayor al señalado en el párrafo anterior.

3. De igual forma, dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción del turno, las comisiones dictaminadoras pueden pedir al Presidente, mediante escrito fundado y motivado, la ampliación de los plazos señalados en este artículo hasta por la mitad del tiempo que les haya correspondido. La Mesa resuelve lo conducente e informa al Pleno en la siguiente sesión.”

4. Para efectos del cómputo de los plazos para dictaminar, los días hábiles incluyen los recesos legislativos, en los términos de este Reglamento.”

<sup>28</sup> Disponible en la liga: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2023/sep/20230912-A.pdf>

<sup>29</sup> Disponible en la siguiente liga: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240208-II.pdf>

<sup>30</sup> Disponible en la siguiente liga: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2024/sep/20240918-V.pdf>

<sup>31</sup> Disponible en la siguiente liga: <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/66/2024/oct/20241017-II.pdf>

<sup>32</sup> Disponible en la siguiente liga: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/66/1/2024-09-03-1/assets/documentos/Acuerdo\\_Calendario\\_Sesiones\\_Sep.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/66/1/2024-09-03-1/assets/documentos/Acuerdo_Calendario_Sesiones_Sep.pdf)

<sup>33</sup> Disponible en la siguiente liga: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/66/1/2024-09-24-3/assets/documentos/JCP\\_Calendario\\_Sesiones.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/66/1/2024-09-24-3/assets/documentos/JCP_Calendario_Sesiones.pdf)

<sup>34</sup> Disponible en la siguiente liga: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/66/1/2025-02-05-1/assets/documentos/JCP\\_Calendario\\_Sesiones.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/66/1/2025-02-05-1/assets/documentos/JCP_Calendario_Sesiones.pdf)

63. En otro orden de ideas, no debe perderse de vista que el trabajo de los legisladores federales, Diputados y Senadores, se encuentra sujeto a las disposiciones del apartado B del artículo 123 de la Constitución, y su Ley reglamentaria, es decir, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.<sup>35</sup>
64. De conformidad con su artículo 29, son días de descanso obligatorio los que señale el calendario oficial y el que determinen las Leyes Federales y Locales Electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral.
65. Sin embargo, el calendario oficial referido en esta disposición, que apareció publicado en Diario Oficial de la Federación de seis de octubre de mil novecientos noventa y tres<sup>36</sup>, únicamente resulta aplicable respecto de los trabajadores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyas relaciones se rijan por el apartado B del artículo 123 de la Constitución. Es decir, solo es aplicable a los trabajadores del Poder Ejecutivo Federal.
66. Por otro lado, no se advierte que exista un calendario oficial general aplicable al Congreso de la Unión, distinto de los acuerdos tomados por los órganos directivos de cada Cámara ni algún instrumento que lo sustituya efectivamente.
67. En ese sentido, ante la regulación incompleta de los descansos obligatorios prevista por el artículo 29 de la Ley burocrática, es aplicable supletoriamente el diverso 74 de la Ley Federal del Trabajo con sustento en el numeral 11 de aquella<sup>37</sup>, de tal manera que son días de descanso obligatorio para el Congreso del Unión: el primero de enero; el primer lunes de febrero en conmemoración del cinco de febrero; el tercer lunes de marzo en conmemoración del veintiuno de marzo; el primero de mayo; el dieciséis de septiembre; el tercer lunes de noviembre en conmemoración del veinte de noviembre; el primero de octubre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal<sup>38</sup>; el veinticinco de diciembre, y los que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral.<sup>39</sup>
68. Ahora, la jurisprudencia derivada de la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 652/2022 fue notificada al Congreso de la Unión el ocho de mayo de dos mil veinticuatro, por lo que surtió efectos el mismo día, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, fracción I, párrafo primero, de la Ley de Amparo<sup>40</sup>.
69. Así, tomando en cuenta las leyes, reglamentos y acuerdos legislativos vigentes, antes precisados, el plazo de noventa días útiles concedido al Congreso del de la Unión, como autoridad emisora de la normatividad declarada inconstitucional, **transcurrió del dos de septiembre de dos mil veinticuatro al veintiocho de febrero de dos mil veinticinco**, sin contarse los días:
- a. Nueve de mayo al treinta y uno de agosto de dos mil veinticuatro, así como del dieciséis de diciembre de dos mil veinticuatro al treinta y uno de enero de dos mil veinticinco, por corresponder a los recesos del segundo y primer periodo de sesiones del Congreso.<sup>41</sup>

<sup>35</sup> **Artículo 10.-** La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno- Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."

<sup>36</sup> Reformado por última ocasión mediante el Decreto por el que se adiciona el Artículo Tercero Transitorio al Decreto por el que se establece el Calendario Oficial, de seis de octubre de mil novecientos noventa y tres, que aparece publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación de diez de septiembre de dos mil diez.

<sup>37</sup> **Artículo 11.-** En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente, y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad."

<sup>38</sup> Porción normativa modificada por el Decreto por el que se reforma la fracción VII del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, para establecer el 1o. de octubre de cada seis años, día de descanso obligatorio con motivo de la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta de septiembre de dos mil veinticuatro, en vigor al día siguiente, según su primer transitorio.

<sup>39</sup> **Artículo 74.** Son días de descanso obligatorio:

I. El 1o. de enero;

II. El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero;

III. El tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo;

IV. El 1o. de mayo;

V. El 16 de septiembre;

VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre;

VII. El 1o. de octubre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal;

VIII. El 25 de diciembre, y

IX. El que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral."

<sup>40</sup> **Artículo 31.** Las notificaciones surtirán sus efectos conforme a las siguientes reglas:

I. Las que correspondan a las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros interesados, desde el momento en que hayan quedado legalmente hechas; ..."

<sup>41</sup> Artículos 65 y 66 de la Constitución Federal y artículo 4º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- b. Dieciséis de septiembre<sup>42</sup>, uno de octubre (por corresponder a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal)<sup>43</sup>, uno<sup>44</sup> y dieciocho<sup>45</sup> de noviembre de dos mil veinticuatro, y tres de febrero<sup>46</sup> de dos mil veinticinco, al considerarse días inhábiles por ser de descanso obligatorio.
- c. Uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho, y veintinueve de septiembre; cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de octubre; dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro y treinta de noviembre; uno, siete, ocho, catorce y quince de diciembre de dos mil veinticuatro; uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós y veintitrés de febrero de dos mil veinticinco, por ser sábados y domingos.
70. Para mayor claridad, en los siguientes cuadros se presenta el cómputo del plazo de noventa días útiles otorgado al Congreso de la Unión para corregir el vicio de inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía:

MAYO DE 2024						
DOMINGO	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO
			1	2	3	4
5	6	7	8 Notificación	9	10	11
12	13	14	15	16	17	18
19	20	21	22	23	24	25
26	27	28	29	30	31	

**PERIODO DE RECESO DEL 1 DE MAYO AL 31 DE AGOSTO DE 2024**

SEPTIEMBRE DE 2024						
DOMINGO	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO
1 Inhábil	2 Comienza el plazo. Día 1	3 Día 2	4 Día 3	5 Día 4	6 Día 5	7 Inhábil
8 Inhábil	9 Día 6	10 Día 7	11 Día 8	12 Día 9	13 Día 10	14 Inhábil
15 Inhábil	16 Inhábil	17 Día 11	18 Día 12	19 Día 13	20 Día 14	21 Inhábil
22 Inhábil	23 Día 15	24 Día 16	25 Día 17	26 Día 18	27 Día 19	28 Inhábil
29 Inhábil	30 Día 20					

<sup>42</sup> Artículo 74, fracción V, de la Ley Federal del Trabajo; Punto primero del Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se definen los días que se deberán considerar inhábiles durante el primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados, publicado el diecisiete de octubre de dos mil veinticuatro.

<sup>43</sup> Artículo 74, fracción VII, de la Ley Federal del Trabajo; Punto primero del Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se establece el calendario legislativo correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil veinticuatro; Punto primero del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se establece el calendario de sesiones para los meses de octubre, noviembre y diciembre de dos mil veinticuatro correspondiente al Primer Periodo del Primer Año de Ejercicio de la LXVI Legislatura, publicado el veinticuatro de septiembre de dos mil veinticuatro.

<sup>44</sup> Punto primero del Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se establece el calendario legislativo correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil veinticuatro; Punto primero del Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se definen los días que se deberán considerar inhábiles durante el primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados, publicado el diecisiete de octubre de dos mil veinticuatro; y el Punto primero del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se establece el calendario de sesiones para los meses de octubre, noviembre y diciembre de dos mil veinticuatro correspondiente al Primer Periodo del Primer Año de Ejercicio de la LXVI Legislatura, publicado el veinticuatro de septiembre de dos mil veinticuatro.

<sup>45</sup> Artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo; punto primero del Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se establece el calendario legislativo correspondiente al primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil veinticuatro; punto primero del Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se definen los días que se deberán considerar inhábiles durante el primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados, publicado el diecisiete de octubre de dos mil veinticuatro; y punto primero del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se establece el calendario de sesiones para los meses de octubre, noviembre y diciembre de dos mil veinticuatro correspondiente al Primer Periodo del Primer Año de Ejercicio de la LXVI Legislatura, publicado el veinticuatro de septiembre de dos mil veinticuatro.

<sup>46</sup> Artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo; punto primero del Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se definen los días que se deberán considerar inhábiles durante el primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados, publicado el diecisiete de octubre de dos mil veinticuatro; punto primero del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se establece el calendario de sesiones para el segundo periodo ordinario del primer año de ejercicio de la LXVI Legislatura, publicado el cinco de febrero de dos mil veinticinco.

OCTUBRE DE 2024						
DOMINGO	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO
		1 Inhábil, pues asume su encargo la Presidenta de la República.	2 Día 21	3 Día 22	4 Día 23	5 Inhábil
6 Inhábil	7 Día 24	8 Día 25	9 Día 26	10 Día 27	11 Día 28	12 Inhábil
13 Inhábil	14 Día 29	15 Día 30	16 Día 31	17 Día 32	18 Día 33	19 Inhábil
20 Inhábil	21 Día 34	22 Día 35	23 Día 36	24 Día 37	25 Día 38	26 Inhábil
27 Inhábil	28 Día 39	29 Día 40	30 Día 41	31 Día 42		

NOVIEMBRE DE 2024						
DOMINGO	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO
					1 Inhábil	2 Inhábil
3 Inhábil	4 Día 43	5 Día 44	6 Día 45	7 Día 46	8 Día 47	9 Inhábil
10 Inhábil	11 Día 48	12 Día 49	13 Día 50	14 Día 51	15 Día 52	16 Inhábil
17 Inhábil	18 Inhábil	19 Día 53	20 Día 54	21 Día 55	22 Día 56	23 Inhábil
24 Inhábil	25 Día 57	26 Día 58	27 Día 59	28 Día 60	29 Día 61	30 Inhábil

DICIEMBRE DE 2024						
DOMINGO	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO
1 Inhábil	2 Día 62	3 Día 63	4 Día 64	5 Día 65	6 Día 66	7 Inhábil
8 Inhábil	9 Día 67	10 Día 68	11 Día 69	12 Día 70	13 Día 71	14 Inhábil
15 Inhábil	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

<b>PERIODO DE RECESO DEL 16 DE DICIEMBRE DE 2024 AL 31 DE ENERO DE 2025</b>
---

FEBRERO DE 2025						
DOMINGO	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO
						1 Inhábil
2 Inhábil	3 Inhábil	4 Día 72	5 Día 73	6 Día 74	7 Día 75	8 Inhábil
9 Inhábil	10 Día 76	11 Día 77	12 Día 78	13 Día 79	14 Día 80	15 Inhábil
16 Inhábil	17 Día 81	18 Día 82	19 Día 83	20 Día 84	21 Día 85	22 Inhábil
23 Inhábil	24 Día 86	25 Día 87	26 Día 88	27 Día 89	28 Día 90, Término del plazo.	

71. Ahora, no pasa inadvertido que en la certificación por la que se realizó el cómputo del plazo otorgado al Congreso de la Unión para corregir el vicio de constitucionalidad, materia de la presente declaratoria, se tomó en cuenta como día hábil al uno de noviembre de dos mil veinticuatro; sin embargo, en los Acuerdos del Poder Legislativo que anteceden, se advierte que el **uno de noviembre fue inhábil**, por lo que respecta a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, por lo que no fue computado para fijar el plazo de noventa días útiles con el que contaba tal órgano legislativo para corregir el vicio de inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía, hecho notar por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
72. Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que el plazo concedido legalmente al Congreso de la Unión para superar el vicio de constitucionalidad del artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía ha fenecido, sin que dicho órgano legislativo lo hubiese subsanado pues, hasta la fecha no ha sido publicado algún Decreto en el Diario Oficial de la Federación en ese sentido, subsistiendo el problema de inconstitucionalidad.
73. La porción normativa aludida<sup>47</sup> establece lo siguiente:
- “ARTÍCULO 8º.-** Las películas serán exhibidas al público en su versión original y subtituladas al español, en los términos que establezca el Reglamento. Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas, pero siempre subtituladas en español.”
74. En consecuencia, este Tribunal Pleno estima que el problema de constitucionalidad advertido por la Primera Sala, consistente en que la porción normativa impugnada es inconstitucional por vulnerar la libertad de comercio, al restringirla de forma innecesaria y desproporcionada, **no ha sido superado**, pues la norma en cuestión no ha sido modificada desde la fecha (veinticinco de octubre de dos mil veintitrés) en que se emitió la ejecutoria en el amparo en revisión 652/2022.
75. Por lo tanto, con fundamento en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno emite la declaratoria general de inconstitucionalidad en los términos que se precisarán en el siguiente apartado.
76. **SEXTO. Efectos.** Este Tribunal Pleno considera importante remarcar que el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>48</sup> confiere a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación amplias facultades para fijar los efectos que deban imprimirse a una declaratoria general de inconstitucionalidad, con la finalidad de que se supere eficazmente el problema

<sup>47</sup> Conforme a su texto vigente, reformado por última vez mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintidós de marzo de dos mil veintiuno.

<sup>48</sup> **“Artículo 107. [...]**

**II. [...]**

Quando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. [...]”

de inconstitucionalidad generado por las normas declaradas inconstitucionales en su jurisprudencia. En este sentido, debe entenderse que la Suprema Corte tiene vastas facultades para apreciar e imponer, caso por caso, las medidas que considere necesarias para garantizar que la declaratoria general de inconstitucionalidad cumpla cabalmente su cometido.

77. Por su parte, el artículo 234 de la Ley de Amparo establece que:

*“Artículo 234. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la resolución o jurisprudencia que le dio origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:*

*I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y*

*II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.*

*Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*

78. Así, para precisar adecuadamente los efectos de esta declaratoria general, se debe tener en cuenta que la jurisprudencia de la Primera Sala declaró la inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley de Federal de Cinematografía, en la porción relativa a que **“las películas deberán de ser exhibidas al público en su versión original, excepto por las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos que podrán exhibirse de manera doblada.”**

79. Lo anterior, para el efecto de que se autorizara la exhibición de películas en territorio nacional dobladas al español, distintas de las infantiles y de los documentales educativos, pero siempre subtítuladas al español.

80. En consecuencia, a juicio de este Tribunal Pleno, el problema de inconstitucionalidad advertido se superará limitando la declaratoria general de inconstitucionalidad a invalidar la siguiente porción del artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía:

*“ARTÍCULO 8o.- Las películas serán exhibidas al público en su versión original y subtítuladas al español, en los términos que establezca el Reglamento. ~~Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos~~ podrán exhibirse dobladas, pero siempre subtítuladas en español.”*

81. Quedando de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 8o.- Las películas serán exhibidas al público en su versión original y subtítuladas al español, en los términos que establezca el Reglamento. Podrán exhibirse dobladas, pero siempre subtítuladas en español.”*

82. Ello, pues con la expulsión de la oración: *“Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos”* del artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía, el dispositivo adquiere un nuevo sentido, que importa la equiparación de las películas clasificadas como aptas para público infantil y los documentales educativos, con el resto de las obras cinematográficas por lo que respecta a la posibilidad de su exhibición al público dobladas al español.

83. En ese tenor, la redacción resultante de la eliminación de la porción normativa mencionada provoca que todas las películas puedan ser exhibidas al público con doblaje al español, con independencia de su clasificación.

84. Con ello, el precepto no incurre más en la violación a la libertad de comercio indicada por la Primera Sala en el amparo en revisión **652/2022**, del que deriva esta declaratoria general, pues ya ni siquiera incide en el contenido *prima facie* de aquel, en virtud de que no impide que las personas dedicadas a la exhibición de películas cinematográficas se acerquen comercialmente al sector del público que no sabe leer o que lo hace en forma deficiente, o al que simplemente no opta por presentaciones subtítuladas.

85. Ahora, es importante enfatizar que la medida propuesta para corregir el vicio de inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía no se traduce en la eliminación de los requisitos para la exhibición de películas al público mediante doblaje al español, sino que únicamente posibilita que toda clase de películas puedan ofrecerse de esa manera, removiendo la prohibición prevista en el numeral indicado, que operaba en contra.

86. Esta declaratoria general de inconstitucionalidad surtirá sus efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión y no tendrá efectos retroactivos, al no referirse a la materia penal.

87. Por lo expuesto y fundado,

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** Es **procedente y fundada** la presente declaratoria general de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se **declara la inconstitucionalidad** del artículo 8º, en su porción normativa “Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos”, de la Ley de Federal de Cinematografía, la cual surtirá sus efectos generales a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de la Unión.

**TERCERO. Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

**En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los considerandos primero al cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a la procedencia y a los antecedentes.

**En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama por consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones sobre lo relativo a la porción normativa “pero siempre tituladas al español” y Presidenta Piña Hernández separándose del cómputo del plazo correspondiente, respecto del considerando quinto relativo al estudio de los requisitos de la declaratoria general de inconstitucionalidad, consistente en declarar la inconstitucionalidad del artículo 8, en su porción normativa “Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos”, de la Ley Federal de Cinematografía. La señora Ministra Ríos Farjat voto en contra. La señora Ministra Batres Guadarrama anunció voto concurrente. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos aclaratorios.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros y las señoras Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria general de inconstitucionalidad surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión y que no tendrá efectos retroactivos.

**En relación con el punto resolutive tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros y las señoras Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Ponente, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo.**- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

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 veintiún fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con la versión pública de la sentencia emitida en la declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2024, solicitada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de siete de abril de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a siete de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2024, RESUELTA POR EL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

En sesión de siete de abril de dos mil veinticinco, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2024, resolvió, por mayoría de votos, declaró **la inconstitucionalidad** del artículo 8º, en su porción normativa “Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos”, de la Ley Federal de Cinematografía.

**Motivos de la mayoría del Pleno.**

La Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2/2024, tiene como base lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el **amparo en revisión 652/2022** que declaró que el artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía, en la porción relativa a que “las películas deberán de ser exhibidas al público en su versión original, excepto por las clasificadas para el público infantil y los documentales educativos que podrán exhibirse de manera doblada”, era contrario al derecho a la **libertad de comercio**.

Al respecto, el Pleno determinó que dicho problema de constitucionalidad **no había sido superado**, pues la norma en cuestión no había sido modificada desde la fecha (veinticinco de octubre de dos mil veintitrés) en que se emitió la ejecutoria en el **amparo en revisión 652/2022**.

En consecuencia, determinó que el problema de inconstitucionalidad sería superado limitando la declaratoria general de inconstitucionalidad a invalidar la siguiente porción del artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía:

*ARTÍCULO 8o.- Las películas serán exhibidas al público en su versión original y subtituladas al español, en los términos que establezca el Reglamento. ~~Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos podrán exhibirse dobladas, pero siempre subtituladas en español.~~*

**Motivos del voto aclaratorio.**

Si bien voté a favor del sentido del proyecto, anuncié un **voto aclaratorio** para precisar que, si bien no fue motivo que dio lugar a la inconstitucionalidad, la misma norma también ha sido declarada contraria a los derechos de las personas con alguna discapacidad visual, en términos de la **jurisprudencia 69/2024** de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, del título: **“ACCESIBILIDAD DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD VISUAL. EL ARTÍCULO 8 DE LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA ES INCONSTITUCIONAL PORQUE OMITE QUE LAS PELÍCULAS EXHIBIDAS EN LAS SALAS DE CINE DEBAN SER DOBLADAS AL ESPAÑOL Y CON AUDIO DESCRIPCIÓN.”** Criterio que me permito invocar para precisar que la presente ejecutoria **solo resuelve una parte de las deficiencias del artículo 8º de la Ley Federal de Cinematografía**, por lo que estaría de acuerdo con el proyecto, pero con esta aclaración que me parece relevante.

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- 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 dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, formulado en relación con la sentencia del siete de abril de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2024, solicitada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LENIA BATRES GUADARRAMA EN LA DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2024, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE 7 DE ABRIL DE 2025**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró la inconstitucionalidad de la porción normativa “Las clasificadas para público infantil y los documentales educativos” del artículo 8 de la Ley Federal de Cinematografía (LFC), derivado de lo resuelto por la Primera Sala de la SCJN en el amparo en revisión 652/2022.

Si bien comparto la resolución, lo hago por razones distintas a las mencionadas en la sentencia del Pleno de la SCJN, que fueron las consideraciones que sostuvo la Primera Sala para concluir que el artículo 8 de la LFC vulnera la libertad de comercio de las empresas al imponer una restricción innecesaria y desproporcionada en relación con su objetivo de proteger la concepción y realización de las películas como obras culturales y artísticas, garantizando su originalidad, autenticidad y finalidad.

Tal razonamiento subordina el acceso a la cultura y al entretenimiento a criterios mercantilistas. Desconoce los derechos fundamentales de acceso a la cultura, particularmente de las personas con alguna discapacidad visual y de las personas que no saben leer y escribir. La prohibición de exhibir películas dobladas al español vulnera los derechos de estas personas a la igualdad, al libre esparcimiento y a la cultura.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en su Observación General No. 21,<sup>1</sup> estableció que la plena realización del derecho a la cultura exige: a) la disponibilidad de bienes y servicios culturales “**que todo el mundo pueda disfrutar y aprovechar**”, y b) la accesibilidad a las manifestaciones culturales, incluyendo “el derecho de toda persona a buscar, recibir y compartir información sobre todas las manifestaciones de la cultura **en el idioma de su elección**”.

En estos términos, la prohibición de doblar al español cualquier obra cinematográfica limita el derecho a la cultura, no sólo porque impide acceder a películas de lengua extranjera, sino porque el doblaje en sí es una forma de expresión artística.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su artículo 30, numeral 1, incisos a y b,<sup>2</sup> obliga a los Estados Parte a garantizar que las personas con discapacidad tengan acceso a contenidos culturales, incluyendo televisión y películas, en formatos accesibles. En este contexto, impedir la exhibición de películas dobladas al español (diversas a las películas infantiles y documentales educativos) restringe la disponibilidad de estos formatos afectando a quienes tienen alguna discapacidad visual. Además, la norma impugnada también vulnera los derechos de la población que no sabe leer,<sup>3</sup> que en México asciende a 4 millones 456,431 personas, según el censo del INEGI de 2020.

En síntesis, el artículo impugnado debió declararse inconstitucional porque representa una medida restrictiva para el ejercicio efectivo del derecho a la cultura, que afecta especialmente a las personas con alguna discapacidad visual o a las que no saben leer.

**Ministra Lenia Batres Guadarrama.**- 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 dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente de la señora Ministra Lenia Batres Guadarrama, formulado en relación con la sentencia del siete de abril de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2024, solicitada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

<sup>1</sup> Observación general no. 21, Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párr. 1a del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 2009

<sup>2</sup> **Artículo 30.**

Participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a participar, en igualdad de condiciones con las demás, en la vida cultural y adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar que las personas con discapacidad: **a)** Tengan acceso a material cultural en formatos accesibles;

**b)** Tengan acceso a programas de televisión, películas, teatro y otras actividades culturales en formatos accesibles;

<sup>3</sup> Consultable en: [https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Educacion\\_Educacion\\_02\\_fa5c35ea-9385-41f0-86df-bf2bbfc929e3](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Educacion_Educacion_02_fa5c35ea-9385-41f0-86df-bf2bbfc929e3)