

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 177/2023, así como los Votos Aclaratorio de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y Particular de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

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 177/2023

ACTOR: MUNICIPIO DE CUAUHTÉMOC, ESTADO DE COLIMA

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO: YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ

ÍNDICE TEMÁTICO

	APARTADO	CRITERIO Y DECISIÓN	PÁGS.
	Antecedentes.	Se detallan los antecedentes del asunto.	1-33
I.	Competencia.	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	33
II.	Oportunidad.	Se analiza si la demanda fue promovida de manera oportuna.	33-35
III.	Legitimación Activa.	Se estudia la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.	35-36
IV.	Legitimación Pasiva.	Se estudia la legitimación de las autoridades demandadas, en atención a que es una condición indispensable para la procedencia de la presente controversia.	36-38
V.	Fijación de la Litis.	El municipio actor señala de manera general que impugna "el decreto número 195" que contiene la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, en su demanda de controversia elabora dos conceptos de invalidez en los que destaca artículos específicos que considera violatorios de la Constitución Federal y la Ley General, por lo que, en primer término debe precisarse cuáles son los preceptos impugnados atendiendo a los lineamientos que la Ley Reglamentaria y este Alto Tribunal ha establecido en materia de suplencia de la queja y cuestión efectivamente planteada. Se señala que, el veintidós de julio de dos mil veintitrés, se publicó en el Periódico Oficial de la Entidad el Decreto 336, por el que se reforman diversos artículos de la Ley impugnada, sin embargo, las porciones normativas inicialmente impugnadas no fueron objeto de la mencionada reforma. Ahora como hecho notorio se destaca que, en sesión de cinco de marzo de dos mil veinticuatro, se re resolvió la diversa controversia constitucional 244/2023, promovida por el Municipio de Comala, del mismo Estado de Colima, en la que se determinó por la mayoría del Pleno, declarar la invalidez del Decreto 195, que constituye la materia de la presente controversia. En dicho asunto, la razón de la invalidez decretada, es la falta de consulta a los Municipios en el proceso legislativo, que si bien no se impugnó en el presente asunto, si se determina la necesidad de suplir la deficiencia de queja para estudiar los vicios legislativos. Una vez sentado lo anterior, del estudio integral de la demanda, se desprende que pese a la cita de los preceptos señalados como impugnados, en sus conceptos de invalidez no se aducen argumentos específicos para señalar de manera efectiva vicios de inconstitucionalidad de todas las porciones normativas invocadas o transcritas en el cuerpo de la misma. Se tienen como impugnados los artículos 6 numeral 1, fracción VII; 7, numeral 1, fracción VIII; 20, numeral 1, fracciones XVII, XXVIII, XXX, XXXI y XXXIII; 24, numeral 1, fracción XIII; 78; 79, numeral 1, fracción III; 86, numeral 1, fracción V; 91; 111, numeral 1, fracción I; 112; 113; 114; 115; 116; 117; 118; 122; 123; 124; 185; 186; 187; 188; 205; 206 numerales 1, 3 y 4; 215, numeral 2; 270 numeral 3; 343, numeral 1; 344; 346; 347; 348; 349 y 355 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.	38-44

VI.	Causas improcedencia de y sobreseimiento.	Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia. No obstante, debe sobreseerse con relación a los artículos 122, 124, 125, 126, 127, y 128 con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, con relación al diverso 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, pues como se dijo, a dichos preceptos no se les atribuye, ni se desprende violación al orden Constitucional.	44
VII.	Estudio de fondo.	Atendiendo a los argumentos planteados en la demanda por el Municipio actor y para facilitar el examen de regularidad constitucional, el estudio de fondo se analizará en el siguiente apartado: Análisis de los conceptos de invalidez.	44-70
VIII.	Efectos.	Se declara la invalidez del Decreto 195, por virtud del cual se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en la edición ordinaria número 86, suplemento número 8, del sábado treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós. La invalidez decretada surtirá sus efectos únicamente entre las partes, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Colima. Por último, para evitar un vacío legal que pudiera generar incertidumbre jurídica en materia de asentamientos humanos y hasta en tanto el Poder Legislativo del Estado de Colima actualiza su legislación en ese rubro, mediante un proceso legislativo que purgue los vicios aquí identificados, se debe decretar la reviviscencia del contenido total de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima, publicada en el Suplemento del Periódico Oficial "El Estado de Colima", el siete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, que estuvo vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.	70-73
	Resolutivos.	PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia Constitucional. SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto a los artículos 122 y del 124 al 128 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, expedida mediante DECRETO NÚM. 195, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós. TERCERO. Se declara la invalidez del DECRETO NÚM. 195, por el que se expide la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós. CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Colima, dando lugar a la reviviscencia de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, en lo que no se oponga a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Colima, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	73-74

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
177/2023****ACTOR: MUNICIPIO DE
CUAUHTÉMOC, ESTADO DE COLIMA**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**SECRETARIO: YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ**

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 177/2023, promovida por el Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Colima, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE.

1. **PRIMERO. Presentación de la demanda, poderes demandados y actos impugnados.** Por oficio recibido el trece de febrero de dos mil veintitrés, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Omar Alejandro Tapia Hernández, ostentándose como Síndico del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Cuauhtémoc, del Estado de Colima promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de lo siguiente:

Normas generales:

2. La aprobación y promulgación del Decreto número 195 por el que se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.

Señalaron como **Autoridades demandadas** al:

- a) Poder Legislativo del Estado de Colima.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Colima.

3. **SEGUNDO. Antecedentes.** Los antecedentes narrados en la demanda, en síntesis, son los siguientes:
 - a) El dieciséis de diciembre del año dos mil veintidós, la LX Legislatura del Congreso del Estado de Colima, aprobó en sesión Ordinaria número siete del primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional, el dictamen número 97 elaborado por las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, y de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad, correspondiente a expedir la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.
 - b) En virtud de lo señalado en el punto anterior, con fecha treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, se publicó en el periódico oficial "El Estado de Colima" el Decreto número 195, por el que se expide la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.
4. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor, en síntesis, son los siguientes:

PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ: INVASIÓN A LAS FACULTADES MUNICIPALES CONTENIDAS EN EL INCISO d) DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO DE LAS FRACCIONES I, II, XIX y XXIV DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO.

1.- La suprema Corte de Justicia de la Nación explicó en la Jurisprudencia P./J.81/98 lo siguiente: *"el sistema de distribución de competencias que establece la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra básicamente en lo que atañe a las hipótesis examinadas por las facultades conferidas expresamente a la federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los municipios"*.

En ese sentido, en el caso de la concurrencia en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

SE TRANSCRIBE.

De los incisos a), b) d) y f) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución, encontramos expresamente la facultad conferida por nuestra Constitución al municipio para autorizar, vigilar y controlar la utilización del suelo, en el ámbito de sus competencias y en su jurisdicción territorial, además de las facultades de vigilancia y control que implícitamente se derivan de la facultad de otorgar licencias y permisos para construcciones, la aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como de sus reservas territoriales, pues esto se establece lo siguiente:

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que tiene como objetivo, según establece en la fracción II de su artículo 1 de: *“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”*; señala respecto a los municipios las siguientes facultades:

SE TRANSCRIBE.

Así, la ley general señalada concuerda y refuerza las facultades municipales para la vigilancia y sanciones de las disposiciones en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano por parte del municipio.

Sin embargo, contrario a lo establecido en los ordenamientos citados, la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, señala:

Artículo 20. Atribuciones de la Secretaría.

1. En la aplicación de la presente Ley, la Secretaría tendrá las siguientes atribuciones:

I. a XXVII.

XXVIII. Verificar, en coordinación con el Ayuntamiento, la ejecución de obras y proyectos públicos o privados y demás actividades relacionadas con procesos de aprovechamiento urbano del suelo, mediante la solicitud de informes o vistas de inspección, para garantizar el cumplimiento de lineamientos señalados en la legislación y en los Programas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano;

XXIX. ...

XXX. Gestionar y coadyuvar con los Ayuntamientos en la ejecución de acciones administrativas o judiciales que procedan, en contra de quienes promuevan o ejecuten acciones ilícitas de aprovechamiento de predios, tales como lotificaciones no autorizadas, ocupación de destinos y de suelo no urbanizable, no aptos para urbanización o sujetos a riesgos;

XXXI. Calificar las infracciones y coadyuvar con los Ayuntamientos para imponer las medidas de seguridad y, en su caso, las sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas contenidas en la presente Ley y de los Programas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia administrativa, civil o penal se deriven de las faltas y violaciones a la Legislación Urbana;

XXXII. ...

XXXIII. Inspeccionar, vigilar y verificar el cumplimiento y aplicación de disposiciones legales de su competencia, así como resolver sobre los recursos administrativos que les sean planteados y deriven de esta Ley; y

XXXIV. ...

Artículo 205. Adopción de medidas de seguridad e imposición de sanciones.

1. La Secretaría y las Dependencias Municipales por conducto de sus servidoras y servidores públicos, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, vigilarán el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, debiendo adoptar para tal efecto las medidas de seguridad y de imposición de sanciones administrativas que establece esta Ley, independientemente de los ilícitos en que se hubiere incurrido.

Artículo 206. Aplicación de medidas de seguridad y denuncia.

1. La existencia de asentamientos humanos irregulares o la gestación de éstos, se denunciará por cualquier persona ante la Secretaría o la Dependencia Municipal, éstas sin demora, deberán coordinarse para aplicar las medidas de seguridad correspondientes o en su caso, de desalojo y demolición con cargo al peculio de los infractores. Las personas servidoras públicas que tengan conocimiento de la probable existencia de hechos que puedan ser tipificados como delitos inmobiliarios o de fraccionadores en los términos que prevé el Código Penal para el Estado de Colima, están obligados a denunciarlos inmediatamente al Ministerio Público.

2. ...

3. La Secretaría y la Dependencia Municipal, al tener conocimiento de un asentamiento humano irregular o la formación de éste, procederán de forma coordinada, a aplicar las medidas de seguridad que correspondan de cualquier obra o ventas de predios que se realicen ilícitamente, fijando en los lugares públicos y visibles, copias del ordenamiento que disponga tal situación, el cual deberá estar fundamentado en las disposiciones de esta Ley, así como publicarlo en los periódicos de mayor circulación de la localidad o en sus páginas oficiales, como advertencia pública.

4. La Secretaría y la Dependencia Municipal, a través de sus páginas oficiales hará del conocimiento de la ciudadanía de los desarrollos inmobiliarios que se encuentran acreditados ante las autoridades correspondientes para la venta lícita de lotes.

Artículo 215. Áreas no urbanizables.

1. ...

2. Cuando la Secretaría o la Dependencia Municipal detecte o tome conocimiento a través de una denuncia, ejecutará de forma inmediata las medidas de seguridad conducentes, sin perjuicio de otras responsabilidades aplicables.

3. y 4. ...

Artículo 355. Competencia.

1. La Secretaría y los Ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias tendrán a su cargo la vigilancia y el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley. Para tal efecto, podrán adoptar y ejecutar las medidas de seguridad, determinar las infracciones e imponer las sanciones administrativas que correspondan.

De los preceptos anteriores, puede apreciarse que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima invade la competencia municipal, en tanto que la Constitución, como la Ley General, confieren al municipio.

Sin embargo, al establecer el contenido de la fracción XX, que las sanciones administrativas, que está facultada la entidad federativa para imponer a los infractores debe ser conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, limita su aplicación a los trabajadores y servidores públicos, no así a los particulares, aunado a lo anterior, también limita sus atribuciones a infracciones derivadas de los programas estatales de desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, siendo el caso que la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Colima va más allá de esto, con la consecuente invasión a las esferas municipales.

El caso de la fracción XXV del citado artículo no deja duda que se refiere a una facultad de las legislaturas locales para crear leyes y reglamentos, sin que éstas puedan invadir la esfera municipal.

Aunado a lo anterior, permitir que ambos órdenes de gobierno ostentarán dichas facultades incidiría en una duplicación de funciones, pudiendo incluso llegar a contradecirse o imponiendo cargas innecesarias a los particulares, creando confusión en la aplicación del orden, y permitiendo que la autoridad estatal actúe de forma unilateral, ejerciendo actos de molestia en la jurisdicción municipal.

En ese orden de ideas, cobra relevancia el criterio de la Suprema Corte invocado al principio del presente asunto, sobre la forma en que opera el sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde es este ordenamiento el que confiere expresamente potestades a la Federación y a los municipios, integrándose el ámbito competencial de los Estados, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la federación y a los municipios.

2.- Situación similar ocurre con la facultad de defensa, vigilancia y protección de la seguridad, integridad, calidad, mantenimiento del espacio público que confiere la ley general a los municipios. Y que fue omitida en la ley local colimense.

Hoy al respecto, cabe señalar que la Ley General señala:

Artículo 74. SE TRANSCRIBE.

Artículo 75. SE TRANSCRIBE.

Sin embargo, al desarrollarse el tema los espacios públicos en la ley de asentamientos de Colima, se omitió por la legislatura mencionar y desarrollar esta facultad municipal, siendo el caso que respecto al tema dicha ley sólo refiere:

Artículo 185. Autoridades responsables.

1. La creación, recuperación, adecuación, mantenimiento y defensa del espacio público es Principio de esta Ley y una alta prioridad para el Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, por lo que en los procesos de planeación urbana, de programación de inversiones públicas y de aprovechamiento de áreas y predios en los Centros de Población, se deberá privilegiar el diseño, la calidad y la integridad de los espacios públicos, así como su protección y progresividad, teniendo en cuenta siempre la evolución de la ciudad.

Artículo 186. Uso, aprovechamiento y custodia del espacio público.

1. El uso, aprovechamiento y custodia del espacio público se sujetará a lo siguiente:

I. Prevalecerá el interés general sobre el particular;

II. Los bienes sujetos al régimen de dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables;

III. Los espacios verdes abiertos destinados al esparcimiento, a la recreación o al deporte, jardines, parques o cualquier otro bien municipal de uso común con cubierta vegetal, no podrán ser destinados a otras actividades;

IV. Se promoverá la equidad e inclusión en su uso y disfrute, asegurando la accesibilidad universal y la libre circulación de todas las personas, de todos los grupos de edad, garantizando sus derechos individuales y colectivos, respetando todas las formas de diversidad y capacidad y reduciendo los mecanismos de exclusión;

V. Se ponderará la comodidad y la seguridad en el espacio público de la niñez, adultos mayores, personas con discapacidad y personas en labores de cuidado, aplicando en los proyectos técnicas de diseño ambiental y situacional para la prevención del delito y practicando auditorías de seguridad urbana con perspectiva de género;

VI. Se promoverán espacios públicos de dimensiones adecuadas que sirvan como transición y conexión entre barrios, que fomenten la movilidad no motorizada, la pluralidad y la cohesión social, de tal manera que su ubicación y beneficios sean accesibles y próximos a sus habitantes;

VII. Se establecerán lineamientos para que el diseño y traza de vialidades en los Centros de Población asegure su continuidad, privilegiando la conservación del medio ambiente, de acuerdo a las características topográficas y culturales de cada asentamiento humano; y

VIII. Se deberá asegurar la conservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, la calidad formal e imagen urbana y la conservación de los monumentos, el paisaje y el mobiliario urbano.

Artículo 187. Denuncia y participación ciudadana.

1. Toda persona tiene el derecho de denunciar ante las autoridades correspondientes, cualquier acción que atente contra la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute del espacio público.

2. Las iniciativas que pretendan afectar el espacio público para destinarlo a otros fines, deberán analizarse invariablemente con pleno respeto de los Derechos Humanos de las personas que habitan en el área de influencia de dicho destino, considerando una visión integral y promoviendo procesos participativos para informar a los vecinos las razones fundadas para ello, motivadas y sustentadas en los estudios técnicos correspondientes. Deliberada la propuesta, se establecerá en su caso, la estrategia para compensar o sustituir dicho espacio por otro de capacidad, dimensión y ubicación similar.

Artículo 188. Ocupación temporal del espacio público.

1. El Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos podrán establecer instrumentos para autorizar la ocupación temporal u otorgar la concesión para el uso, aprovechamiento y explotación del espacio público con el objeto de adecuar, mantener, mejorar, modernizar, operar o recuperar dichas áreas, aplicando esquemas de inversión pública privada u otros mecanismos o modalidades de financiamiento que garanticen su gratuidad, su gestión eficiente y la transparencia en su administración.

2. La concesión u ocupación será de carácter temporal y uso definido, por lo que la autorización no conferirá a sus titulares derecho real respecto al bien, ni le otorgará acción posesoria, únicamente le concederá los derechos en tiempo y uso establecidos en las condiciones del título.

Artículo 6. Utilidad pública.

1. Se declara de utilidad pública:

I. El ordenamiento y la administración sustentable del territorio y la ejecución y cumplimiento de la Ley, el Reglamento, los Programas Estatal y Municipales como instrumentos de planeación del Sistema Estatal de Planeación Territorial y las disposiciones jurídicas que para su emisión hayan resultado aplicables;

II. Las acciones de fundación, conservación, mejoramiento, consolidación y crecimiento de los Centros de Población y la implementación de sistemas de actuación para el desarrollo urbano;

III. El establecimiento, protección, conservación, restauración y mejoramiento de bienes de uso común con cubierta vegetal, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas y de recarga de los mantos acuíferos;

IV. La protección, conservación y saneamiento de barrancas, cauces, cuerpos de agua, escurrimientos superficiales y humedales;

V. La conservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los Centros de Población y demás asentamientos humanos;

VI. La protección, conservación y restauración del patrimonio natural, así como de los sitios y monumentos que integran el patrimonio urbano arquitectónico del Estado;

VII. La creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público para todo tipo de destinos y para la movilidad sustentable;

VIII. La gestión, financiamiento y ejecución de obras de equipamiento, infraestructura, servicios urbanos, conurbados y metropolitanos, así como las destinadas a la movilidad sustentable;

IX. La conducción de los procesos urbanos y la intervención en sus lógicas de funcionamiento con el objeto de propiciar la distribución equitativa de las cargas y los beneficios que genera el desarrollo urbano;

X. La constitución y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la construcción de vivienda económica, inclusiva y de objetivo social;

XI. La regularización territorial y la expropiación de bienes de propiedad privada para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo urbano;

XII. La prevención de riesgos y contingencias ambientales, la atención de situaciones de emergencia, así como las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático y fenómenos naturales;

XIII. La delimitación de zonas de riesgo y el establecimiento de polígonos de protección, amortiguamiento y salvaguarda para garantizar la seguridad de las personas y de las instalaciones estratégicas de seguridad nacional;

XIV. La expropiación de las áreas y predios necesarios para conectar una urbanización en proyecto y otras zonas urbanizadas del centro de población, siempre y cuando las obras de conexión sean congruentes con los Programas, conforme a su Proyecto de Integración Urbana; y

XV. La planeación, programación y ejecución de Programas que propicien y fortalezcan la resiliencia.

Artículo 7. Ordenamiento territorial.

1. El ordenamiento territorial y el desarrollo urbano tenderá a mejorar la calidad de vida de la población, mediante:

I. a VII. ...

VIII. La creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público para todo tipo de uso y para la movilidad;

IX. a XIII

Artículo 78. Autoridades Responsables.

1. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población serán formulados, autorizados, ejecutados, controlados, evaluados, revisados, modificados o actualizados por los Ayuntamientos correspondientes, a través de la coordinación que para el efecto establezca la Dependencia Municipal con la Secretaría, el Consejo Municipal y otras dependencias y organismos con injerencia en la materia.

Artículo 79. Contenido.

1. Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población contendrán, además de los elementos básicos a que se refiere el artículo 60 de esta Ley, lo siguiente:

I. y II. ...

III. La estrategia para promover zonas urbanas densas, mixtas, compactas e incluyentes; los lineamientos para la dotación, defensa, preservación y mejora del espacio público y la calidad de su entorno y los criterios para garantizar la distribución equitativa de infraestructura, servicios y equipamiento urbano y la conectividad adecuada, privilegiando la movilidad no motorizada y los sistemas de transporte público; y

IV. ...

Artículo 86. Criterios.

1. Los Programas de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que integran el Sistema Estatal de Planeación Territorial además de articular lo previsto en los artículos 7 y 59 de esta Ley, tenderán a:

I. a IV.

V. Promover la creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público, la restauración de los espacios naturales, el paisaje, las áreas de valor escénico, así como la conservación, preservación y protección del patrimonio urbano arquitectónico y el mejoramiento de la imagen urbana;

VI. y VI. ...

De lo que se aprecia que nuevamente la legislatura local hace nugatoria la facultad de los municipios. Sin embargo, no se pierde de vista que a primera vista se pudiera pensar que del contenido de los artículos 78 y 79 se desprende dicha facultad, sin embargo, aquí la facultad se encuentra enmarcada únicamente en lo referente a los programas de desarrollo urbano de centros de población, además de encontrarse sujeta a la coordinación de la dependencia municipal con la secretaría, lo cual difiere y mengua dicha facultad en relación a como lo establece la ley general, la cual es mucho más amplia y no está sujeta a coordinación alguna.

Igual situación acontece con el artículo 86, pues en el mismo, la facultad se encuentra supeditada a los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano que integran el sistema estatal de planeación territorial, y mucho menos específica que es el municipio el titular de dicha facultad.

Por ende, también existe violación a la competencia municipal y debe señalarse la inconstitucionalidad en dicho tema.

3.- La creación de la figura del Registro Estatal de Peritos y del Comité Estatal de Peritos contemplados en la ley impugnada, también vulnera la distribución de competencias, además de violentar la fracción cuarta del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la ley impugnada, señala:

Artículo 20. Atribuciones de la Secretaría.

1. En la aplicación de la presente Ley, la Secretaría tendrá las siguientes atribuciones:

I. a XVI. ... ;

XVII. Establecer y operar el Registro Estatal de Peritos o Peritas en los términos previstos en esta Ley y promover la homologación de perfiles y la capacitación de peritos o peritas y personas servidoras públicas involucradas en el ordenamiento territorial, ecológico y la gestión urbanística del Estado;

XVIII. a XXXIV. ...

Artículo 343. Registro.

1. Las y los peritos de proyecto, de obra y en supervisión municipal en la modalidad de urbanización deberán tramitar y obtener su registro ante la Secretaría previa validación del Comité Estatal de Peritos. El registro estatal otorga la posibilidad de ejercer la función pericial en todo el Estado, previo pago de derechos a la hacienda pública estatal.

2. ...

Artículo 344. Comité Estatal de Peritos.

1. El Comité Estatal de Peritos es el órgano colegiado responsable de certificar, registrar y acreditar a las y los peritos, en la modalidad de actuación y alcance de responsabilidad que corresponda, así como de vigilar y evaluar su desempeño; integrada por la Secretaría, las Dependencias Municipales y representantes de la Academia, Colegios de Arquitectos, Ingenieros Civiles y profesiones afines que establezca el Reglamento Interno.

Artículo 346. Atribuciones del Comité Estatal de Peritos.

1. El Comité Estatal de Peritos tendrá las siguientes atribuciones:

I. Validar que los aspirantes a obtener o conservar su registro en el padrón de peritos de la Entidad cumplan con los requisitos establecidos;

II. Promover la capacitación de las y los peritos, así como evaluar y verificar su actuación y desempeño;

III. Coadyuvar en la capacitación de funcionarios de las dependencias responsables del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano;

IV. Emitir su opinión técnica colegiada, cuando las autoridades estatales y municipales soliciten su intervención con respecto a la aplicación de normas y procedimientos que regulan el desarrollo urbano en la Entidad;

V. Elaborar su reglamento interno, así como lineamientos, manuales y demás instrumentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones;

VI. Promover actividades de investigación en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en coordinación con las instituciones de educación superior para apoyar la gestión del desarrollo urbano y la participación social; y

VII. Las demás que señale esta Ley u otras disposiciones aplicables.

Artículo 347. Integración del Comité Estatal de Peritos.

1. El Comité Estatal de Peritos estará integrado por:

I. Una Presidencia, representada por la persona titular de la Secretaría;

II. Una Secretaria Técnica, representada por la persona titular de la Dirección General de Regulación y Ordenamiento Urbano de la Secretaría;

III. La persona titular del Instituto Metropolitano de Planeación;

IV. Las personas titulares de las dependencias municipales competentes en materia de desarrollo urbano;

V. Un representante por cada una de las instituciones de educación superior públicas y privadas con injerencia en la materia; y

VI. Un representante por cada uno de los colegios de profesionistas de arquitectos, ingenieros civiles y disciplinas afines, legalmente establecidos y acreditados en la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.

Artículo 348. Integración y difusión del registro de peritos.

1. La Secretaría integrará, administrará y difundirá el registro pormenorizado de las y los peritos que reúnan los requisitos correspondientes para que pueden (sic) desarrollar esa función en todo el Estado, notificando periódicamente a las dependencias municipales, para su debido reconocimiento.

Artículo 349. Registro y refrendo.

1. El registro en el padrón estatal de peritos será vitalicio, debiendo refrendar éste cada tres años, durante el primer año del ejercicio constitucional de los Ayuntamientos, acreditando su pago del derecho que corresponda y su actualización profesional de acuerdo a los requisitos que establezca el Comité Estatal de Peritos.

2. El registro podrá ser cancelado cuando el perito incurra en las faltas previstas en esta Ley, en el Reglamento o cuando éste decida no ejercerlo, dejando de cubrir los derechos y otras obligaciones relacionadas con su registro.

De los preceptos anteriores, se observa la creación injustificada de un organismo estatal con atribuciones que corresponden única y exclusivamente a las responsabilidades del municipio, consagradas en el artículo 115 constitucional, que establece las respectivas jurisdicciones, que organizan la administración pública municipal, para que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia para asegurar la participación ciudadana y vecinal.

La creación de dicha figura sin sustento jurídico alguno, vulnera la potestad y libertad municipal de ejecutar las funciones y responsabilidades que la ley suprema le otorga para administrar el territorio y zonificación dentro de sus límites de competencia.

Además, la ausencia de un marco legal y de regulación específica de esa nueva figura vulnera el principio de legalidad y seguridad jurídica, lo que se puede traducir en arbitrariedades y viene a duplicar los procesos administrativos en la materia, entre las dependencias municipales y estatales perjudica el objetivo primordial que se estableció con la ley General de asentamientos.

Se vulnera además las atribuciones de los municipios expresamente conferidas en el artículo 11, fracción XI, de la Ley General. Por tal motivo, es invasiva e injustificada la propuesta de intervención de un organismo estatal de peritos.

Aunado a lo anterior, también existe una vulneración a la hacienda municipal, pues cabe señalar que la fracción cuarta del particular 115 constitucional, en su parte conducente, señala:

SE TRANSCRIBE.

Como se puede apreciar de los preceptos transcritos de la ley impugnada, pretende que los peritos se registren a nivel estatal, previo el pago de derechos al Estado, a efecto de ejercer como peritos de proyecto, de obra y en supervisión municipal.

Afectando con ello la hacienda municipal, pues el al respecto cabe señalar la Ley de Hacienda del Municipio de Cuauhtémoc, señala:

Artículo 69. Las personas físicas o morales que pretendan inscribirse o refrendar su inscripción como directores responsables de obra, corresponsables de obra y supervisores municipales de obra de urbanización y edificación, así como los peritos urbanos y en edificación, deberán obtener la autorización correspondiente y pagar los derechos conforme a las siguientes tarifas.

Artículo 70. Los ejecutores de obra que por contrato otorgue al ayuntamiento, quedan obligados a aportar por concepto de inspección y vigilancia, el 5 al millar del monto de cada una de las estimaciones, cuyos importes serán retenidos por la tesorería municipal y destinados a la construcción y mantenimiento de áreas recreativas.

Sin embargo, el artículo 343 de la ley local no sólo implica una invasión de competencia que merma la hacienda municipal, sino que también se corre el riesgo de imponer un doble pago a los ciudadanos, quienes tendrán que pagar 2 veces para poder ejercer como peritos.

De igual forma, el artículo 270 en su numeral 3, se extralimita al otorgar a la Comisión Estatal de Peritos y a la secretaría, facultades sobre el municipio. Dicho precepto establece:

Artículo 270. Plazo para emitir el Dictamen.

1. y 2. ...

3. Cuando exista controversia o inconformidad por el Dictamen emitido, la persona urbanizadora podrá solicitar la intervención de la Secretaría para que el asunto sea turnado al Comité Estatal de Peritos. La opinión técnica que resulte de la revisión de los dictámenes periciales y las evidencias documentadas, será notificada por escrito al urbanizador y a la Dependencia Municipal para que ésta resuelva en definitiva.

De lo anterior se aprecia que el legislador pretendió dotar de funciones ejecutivas sobre el municipio, tanto a la Secretaría como al Comité Estatal de Peritos, haciéndolos fungir como una autoridad revisora de los actos municipales, función que es por demás inconstitucional, pues, en caso de inconformidad o controversias, existen mecanismos como el recurso de revisión y el juicio contencioso administrativo para dilucidar controversias e inconformidades.

4. En el mismo sentido, existen diversas disposiciones de la ley que someten al municipio al Estado en lugar de la coordinación establecida en la Ley General. Así encontramos que la ley local también señala como atribuciones del municipio:

Artículo 24. Atribuciones.

1. Los ayuntamientos ejercerán las siguientes atribuciones técnicas y administrativas a través de la dependencia municipal:

I. a XII.

XIII. Emitir el informe requerido por la Secretaría, cuando el promovente solicite la intervención de ésta, por considerar infundada la negativa o por incumplimiento para la incorporación municipal, en términos del artículo 270 de esta Ley;

XIV. a XXIV. ...

Dicha disposición, al igual que lo referido en el punto anterior, es inconstitucional, pues busca someter al municipio a la jurisdicción del Gobierno del Estado, cuando ya existen instancias y mecanismos de control de los actos de autoridad emitidos por el municipio.

Situación similar ocurre con el artículo 91, que señala:

Artículo 91. Dictamen de congruencia y vinculación.

1. Cumplidas las formalidades de la validación del proyecto por parte del Consejo y previo a autorizarlo, se procederá a solicitar el Dictamen de congruencia y vinculación correspondiente a la Secretaría. La Secretaría contará con un término no mayor de treinta días hábiles para dictaminar, contados a partir de la recepción de la solicitud.

2. Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de recepción, la Secretaría revisará que el proyecto reúna todos y cada uno de los requerimientos establecidos en los lineamientos correspondientes. Ante la falta de alguno de ellos, requerirá para que subsane dicha omisión, dentro de los cinco días hábiles siguientes al requerimiento. En caso de no atenderse el requerimiento, se tendrá por no presentado el proyecto.

3. Cuando el proyecto reúna los requisitos establecidos en los lineamientos, la Secretaría contará con un término de hasta veinticinco días hábiles para analizar y emitir el Dictamen, en coordinación con otras dependencias y organismos con injerencia en la materia.

Dicho precepto excede la facultad estatal de emitir dictámenes de congruencia y vinculación, constituyéndolo en una instancia revisora de la actuación municipal, cuando su actuación debe limitarse a la revisión de la congruencia.

CONCEPTO DE INVALIDEZ SEGUNDO. LA CREACIÓN DE LA FIGURA DE LA COMISIÓN EJECUTIVA METROPOLITANA, REALIZADA EN LA LEY IMPUGNADA, INVADE LA COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE METROPOLIZACIÓN, AL SUPEDITAR A LOS MUNICIPIOS EN SU ACTUAR.

En efecto, en la ley impugnada se establece lo siguiente:

Artículo 111. Instancias de Coordinación Metropolitana.

1. Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad. La gestión de las zonas metropolitanas en el Estado se efectuará a través de las siguientes Instancias de Coordinación Metropolitana:

I. La Comisión Ejecutiva;

II. El Consejo Ciudadano Metropolitano;

III. El Consejo de Coordinación Metropolitana;

IV. El Instituto Metropolitano de Planeación; y

V. Los Organismos o Instancias que permitan la prestación de los servicios públicos metropolitanos;

CAPÍTULO IV

COMISIÓN EJECUTIVA METROPOLITANA

Artículo 112. Integración.

1. La Comisión Ejecutiva tendrá una Presidencia Conjunta integrada por una Presidencia Honoraria y una Presidencia Ejecutiva. La Presidencia Honoraria será representada por la persona titular del Ejecutivo del Estado y la Presidencia Ejecutiva por las personas titulares de las Presidencias Municipales, previo acuerdo y designación de la Comisión Ejecutiva. La designación de Presidencia Ejecutiva será rotativa, por periodos de seis meses, atendiendo el criterio que para estos efectos se acuerde.

2. La Comisión Ejecutiva tendrá una Secretaría Técnica, que será la persona titular del Instituto Metropolitano quien atenderá las funciones de carácter ejecutivo. En tanto el Instituto Metropolitano de Planeación no exista o no se cuente con acuerdo de creación, estas funciones serán atendidas por la persona titular de la Secretaría.

Artículo 113. Atribuciones.

1. La Comisión Ejecutiva tendrá las siguientes atribuciones:

I. Instruir la formulación del Programa de Ordenamiento y Desarrollo Metropolitano y de los instrumentos manejo, gestión, planeación, programación y referencia, que pretendan implementarse en las áreas sujetas a coordinación metropolitana;

II. Autorizar y enviar para su aprobación a los Ayuntamientos correspondientes el Programa de Ordenamiento y Desarrollo Metropolitano;

III. Definir y aprobar la Agenda Metropolitana, así como coordinar y vigilar su ejecución. La Agenda Metropolitana será evaluada y actualizada al menos, cada tres años, al instalarse la Comisión Ejecutiva;

IV. Aprobar el Dictamen de Impacto Metropolitano de las obras y proyectos que pretendan ser financiados con recursos del Fideicomiso Metropolitano y otros fondos previstos, para estos fines. El dictamen será emitido por el Instituto Metropolitano de Planeación una vez que éste, haya sido deliberado en el Consejo Metropolitano. Cuando la Comisión Ejecutiva modifique las propuestas técnicas enviadas por el Instituto Metropolitano de Planeación, deberá motivar técnicamente los cambios incorporados;

- V. Aprobar el Programa Anual de Inversión que contendrá las obras y los proyectos metropolitanos que se ejecutarán con recursos del Fideicomiso Metropolitano y otros fondos previstos para estos fines;
- VI. Implementar el sistema de gestión y evaluación metropolitana;
- VII. Promover la ejecución coordinada de obras y la integración, articulación, suministro y gobernanza de los servicios públicos metropolitanos;
- VIII. Gestionar ante las instancias federales, estatales y municipales correspondientes, los asuntos de interés metropolitano y el cumplimiento de los acuerdos, en el ámbito de su competencia, así como convocar a sus titulares a las reuniones de trabajo que se considere necesario de acuerdo con el asunto a tratar;
- IX. Opinar sobre las obras de infraestructura y equipamiento urbano que por su relevancia deba conocer la Comisión Ejecutiva a criterio de los miembros de la misma;
- X. Decidir el criterio que debe prevalecer cuando existan diferencias de opinión entre los órdenes de gobierno;
- XI. Proponer las medidas administrativas para fortalecer los mecanismos y fuentes de financiamiento metropolitano necesarios para la consecución de sus objetivos;
- XII. Expedir su Reglamento Interior;
- XIII. Instruir al Consejo de Coordinación a deliberar sobre los temas que sean de interés metropolitano, así como a implementar las resoluciones tomadas por la Comisión Ejecutiva;
- XIV. Aprobar y publicar la convocatoria pública abierta para la selección de los integrantes del Consejo Ciudadano;
- XV. Analizar y dar respuesta oportuna a las observaciones y propuestas que formule la comunidad a través del Consejo Ciudadano; y
- XVI. Las demás que le señale esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 114. Atribuciones de la Presidencia Conjunta.

- 1. La Presidencia Conjunta de la Comisión Ejecutiva tendrá las siguientes atribuciones:
 - I. Convocar y presidir las sesiones, así como expedir los acuerdos de la Comisión Ejecutiva. La persona titular del Ejecutivo del Estado ordenará, en su caso, su publicación en el Periódico Oficial;
 - II. Expedir el nombramiento de la persona titular de la Secretaría Técnica de la Comisión Ejecutiva;
 - III. Solicitar, por acuerdo de la Comisión Ejecutiva, la integración del Consejo de Coordinación para analizar y dictaminar los asuntos encomendados en coordinación con el Instituto Metropolitano de Planeación; y
 - IV. Las demás que le confiera la Comisión Ejecutiva y las disposiciones legales aplicables.

Artículo 115. Atribuciones de la Secretaría Técnica.

- 1. La persona titular de la Secretaría Técnica tendrá las siguientes atribuciones:
 - I. Levantar las actas de las sesiones de la Comisión Ejecutiva;
 - II. Dar seguimiento a los acuerdos y actividades de la Comisión Ejecutiva e informar periódicamente de su cumplimiento;
 - III. Elaborar y someter a la aprobación de la Comisión Ejecutiva, el programa anual de trabajo conforme a la Agenda Metropolitana;
 - IV. Asistir los trabajos del Consejo Ciudadano;
 - V. Verificar la operación y funcionamiento de los organismos encargados de la prestación de los servicios públicos metropolitanos, por acuerdo de la Comisión Ejecutiva; y
 - VI. Las demás que sean inherentes a su cargo o le sean delegadas por la Comisión Ejecutiva, la Presidencia Conjunta o por las disposiciones legales aplicables.

Artículo 116. Funcionamiento.

1. La Comisión Ejecutiva tendrá como sede el lugar que de común acuerdo determinen sus integrantes, pudiendo sesionar de forma itinerante, en los diferentes municipios que constituyen la zona metropolitana.
2. La Comisión Ejecutiva sesionará ordinariamente cada tres meses y extraordinariamente cuantas veces sea necesario, a convocatoria de la Presidencia Conjunta o a solicitud de la mayoría de sus integrantes.
3. Las sesiones de la Comisión Ejecutiva serán válidas con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Las sesiones serán públicas, con las excepciones que el Estatuto Orgánico establezca como reservadas. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos en el seno de las mismas. La persona titular del Ejecutivo del Estado tendrá voto de calidad en caso de empate. Las personas titulares de las Presidencias Municipales contarán con voto, en aquellos casos en que se proyecten acciones, obras y servicios dentro de sus respectivas jurisdicciones.
4. Si una decisión no los afecta directamente y estos lo expresan, sólo será válida para las partes implicadas, sin que lo sea para los demás.
5. La Comisión Ejecutiva expedirá el Estatuto Orgánico en un plazo no mayor de 60 días naturales, contados a partir de su instalación. Las particularidades de la organización y del funcionamiento de las Instancias de Coordinación Metropolitana, serán determinados por el estatuto orgánico.

Artículo 117. Competencia.

1. La Comisión Ejecutiva sólo tendrá competencia para conocer asuntos relacionados con la zona metropolitana, siendo competencia exclusiva de los Ayuntamientos integrantes, los programas, prestación de servicios, obras y aspectos administrativos de sus municipios.

Artículo 118. Publicación de acuerdos.

1. Las decisiones de la Comisión Ejecutiva que así lo requieran, serán publicadas en el Periódico Oficial y entrarán en vigor al día siguiente de su publicación, sin este requisito no tendrán validez legal.

Artículo 122. Integración.

1. El Consejo de Coordinación Metropolitana es el órgano colegiado integrado por las personas titulares de las dependencias de los tres órganos de gobierno, relacionadas con los asuntos de interés público y alcance metropolitano, que apoyará a las Instancias facilitando la coordinación intergubernamental para armonizar las políticas metropolitanas con las políticas federales, estatales y municipales.
2. La Comisión Ejecutiva o el Instituto Metropolitano de Planeación podrán solicitar la integración de especialistas o expertos invitados a las mesas de trabajo del Consejo de Coordinación, con el objeto de analizar, dictaminar y resolver sobre los asuntos y las materias que sean de su conocimiento.
3. El Consejo de Coordinación será asistido en labores de Secretaría Técnica por la persona titular de la dirección general del Instituto Metropolitano de Planeación.

Artículo 123. Atribuciones.

1. El Consejo de Coordinación tendrá las siguientes atribuciones:
 - I. Apoyar al Instituto Metropolitano de Planeación, proveyéndolo de la información necesaria para formular, ejecutar, controlar y evaluar los instrumentos de planeación metropolitana, previo a ser considerados por el Comisión Ejecutiva;
 - II. Coordinar los procesos de armonización de los instrumentos de planeación metropolitana con los instrumentos de planeación del desarrollo municipal, los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y las políticas públicas relacionadas con la agenda metropolitana;
 - III. Analizar y evaluar los asuntos que remita la Comisión Ejecutiva o el Instituto Metropolitano de Planeación;

IV. Deliberar los criterios generales para asegurar la alineación, coherencia e integración de los programas, estudios, evaluaciones, acciones y proyectos específicos metropolitanos, con los instrumentos de planeación de superior jerarquía; y

V. Definir los protocolos de actuación y coordinación entre dependencias gubernamentales durante la formulación, instrumentación y evaluación de los instrumentos de planeación, desarrollo y gestión metropolitana, en los términos previstos en esta Ley, en el Convenio de Coordinación, en el Estatuto Orgánico y otras disposiciones aplicables.

Artículo 124. Funcionamiento.

1. El Consejo de Coordinación tendrá como sede el lugar que de común acuerdo determinen sus integrantes, pudiendo sesionar de forma itinerante, en los municipios que conformen la zona metropolitana o en las instalaciones de las dependencias que integran este Consejo.

2. Los integrantes del Consejo de Coordinación serán convocados por la Secretaría Técnica de la Comisión Ejecutiva, las veces que sea necesario. La convocatoria deberá realizarse cuando menos con setenta y dos horas de anticipación o por acuerdo, al término de cada sesión de trabajo, señalando el lugar, la fecha y el orden del día a tratar. La convocatoria será acompañada de los documentos y anexos necesarios para su discusión.

3. Los acuerdos del Consejo de Coordinación se tomarán preferentemente por unanimidad de sus integrantes. Cuando lo anterior no se logre el asunto será sometido a votación, la cual requerirá mayoría simple. Cuando existen razones fundadas, se acordará posponer la discusión o votación del tema en particular.

4. Las particularidades de la organización y del funcionamiento del Consejo Coordinación, así como los procedimientos no previstos en la presente Ley, serán determinados por el Estatuto Orgánico.

CAPÍTULO VII

INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANEACIÓN

Artículo 125. Creación del Instituto Metropolitano de Planeación.

1. Los Ayuntamientos que integran la zona metropolitana, mediante acuerdo de sus respectivos Cabildos, podrán optar por la creación de un organismo público descentralizado de la administración pública estatal y municipal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica, financiera y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, que tiene por objeto formular y proponer instrumentos de planeación metropolitana, estudios y proyectos, así como mecanismos de coordinación y gestión entre las Instancias, e intervenir en todas las fases de las políticas de coordinación metropolitana, en el ámbito de sus atribuciones, denominado Instituto Metropolitano de Planeación de los municipios correspondientes.

2. El Instituto Metropolitano de Planeación será integrado por una Dirección General y por las unidades administrativas que establezca el Estatuto Orgánico correspondiente.

Artículo 126. La Dirección General del Instituto Metropolitano de Planeación.

1. Para ocupar la Dirección General del Instituto Metropolitano de Planeación se requiere:

I. Contar con ciudadanía mexicana y gozar del pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener cuando menos treinta años cumplidos al día de su designación y una experiencia mínima de cinco años en la función pública en responsabilidades directivas afines a la materia;

III. Tener estudios de licenciatura y posgrado afines a la materia;

IV. Acreditar no estar inhabilitado, bajo conflicto de interés o sancionado por faltas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;

V. Acreditar no haber sido condenado por delito doloso;

VI. Acreditar no ocupar cargos dentro de partidos políticos, ni estar participando activamente en eventos y procesos políticos;

VII. Acreditar no ser empleado o directivo de empresas del sector inmobiliario; y

VIII. Los demás requisitos fundados que, en su caso, señale el Estatuto Orgánico.

2. La Dirección General será designada por la Comisión Ejecutiva, de entre las postulaciones que presenten sus integrantes. El encargo durará cuatro años, pudiendo ser reelecto hasta por un periodo subsecuente más.

Artículo 127. Atribuciones.

1. El Instituto Metropolitano de Planeación tendrá las siguientes atribuciones:

I. Atender las funciones asignadas a la Secretaría Técnica y someter a consideración de la Comisión Ejecutiva, los instrumentos de planeación y gestión metropolitana previstos en esta Ley, en el Convenio y en el Estatuto Orgánico correspondiente, para su autorización y posterior envío a los Ayuntamientos para su aprobación;

II. Desarrollar estudios, diagnósticos, y proyectos específicos, así como elaborar los documentos técnicos que le sean encomendados por la Comisión Ejecutiva;

III. Desarrollar los Programas Anuales de Trabajo e Inversión;

IV. Dar seguimiento a los acuerdos y ejecutar las resoluciones de la Comisión Ejecutiva, en el ámbito de su competencia;

V. Formular e implementar los mecanismos de coordinación metropolitana que se establezcan en el Convenio y en el Estatuto Orgánico para garantizar la concurrencia y representación técnica de los tres órdenes de gobierno relacionados con las materias metropolitanas;

VI. Establecer los sistemas de evaluación y monitoreo de los diversos instrumentos de planeación y gestión aprobados por la Comisión Ejecutiva; y

VII. Las demás que, para el ejercicio de sus funciones, le confiera la Comisión Ejecutiva, el Convenio, el Estatuto Orgánico y demás disposiciones legales que regulen la operación de las Instancias.

Artículo 128. Funcionamiento.

1. El Instituto Metropolitano de Planeación tendrá como sede la que se determine por acuerdo la Comisión de Ordenamiento, pudiendo establecerse en cualquiera de los municipios que conforman la zona metropolitana.

2. Las particularidades de la organización y del funcionamiento del Instituto Metropolitano de Planeación serán determinados en el Estatuto Orgánico.

Así, el artículo 112 crea una Comisión Ejecutiva Metropolitana, sin especificar debidamente su integración, pues de la simple lectura del precepto citado, solo puede inferirse que se integra con la Presidencia honoraria y la Presidencia ejecutiva y una secretaria técnica, es decir, sólo 3 personas la conforman, pues en ningún lado se infiere siquiera que las presidencias municipales conformen parte de dicha comisión.

Aunado a ello, existe una gran contradicción, pues establece una rotación de la presidencia ejecutiva, previo acuerdo y designación de la Comisión ejecutiva, lo que encierra una contradicción en sí misma, siendo el caso que los artículos transitorios de la ley tampoco se ocupan de dilucidar esta cuestión.

Sumado a lo anterior, a esta comisión ejecutiva, tal como su nombre lo indica, se le dan funciones que atentan contra los institutos metropolitanos, pues en el artículo 113 se le dan funciones tales como, definir y aprobar la agenda metropolitana, así como coordinar y vigilar su ejecución, aprobar el dictamen de impacto metropolitano de las áreas y proyectos, aprobar el programa anual de inversión que contendrá las obras y los proyectos metropolitanos que se ejecutarán con recursos del fideicomiso metropolitano y otros fondos previstos para estos fines, por solo mencionar algunas de las más importantes.

La figura de la Presidencia honoraria tampoco tiene sustento ni funcionalidad alguna, máxime que el artículo 114 regula las funciones de la presidencia conjunta, es decir, la honoraria y la ejecutiva, lo cual es un sinsentido que entorpece el funcionamiento de un organismo metropolitano.

Cabe señalar que dicha figura no tiene ni sustento ni símil con las establecidas en la Ley General, que señala en su artículo 36 lo que a la letra dice:

SE TRANSCRIBE

En dado caso a la función de coordinación, se cumple cabalmente con la creación del Consejo de coordinación metropolitana y el Instituto Metropolitano de Planeación, por lo que la creación de la Comisión ejecutiva metropolitana invade las esferas de facultades municipales en materia de metropolización.

5. **CUARTO. Artículos constitucionales señalados como violados.** El Municipio actor señaló como violados los artículos 27 y 115, fracciones I, II y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 90 fracciones I, V y IX y 91 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, y 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
6. **QUINTO. Trámite de la controversia.** Por acuerdo de ocho de marzo de dos mil veintitrés, la Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número 177/2023 y, por razón de turno se designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como Ministro Instructor.
7. Por acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil veintitrés, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, y ordenó emplazar a las autoridades demandadas Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima para que formularan su contestación, también se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República; igualmente a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.
8. **SEXTO. Contestación de los Poderes demandados.**
9. **Poder Legislativo del Estado de Colima.** El Poder Legislativo Local al contestar la demanda señaló en síntesis lo siguiente:

PRIMERO. CONTESTACIÓN PRECISA DE CADA UNO DE LOS ANTECEDENTES NARRADOS. La autoridad demandada contestó los hechos establecidos por la promovente.

SEGUNDO. RAZONES O FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE SE ESTIMAN PERTINENTES PARA SOSTENER LA VALIDEZ DEL ARTICULADO DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE COLIMA, QUE SE IMPUGNAN.

A) La promovente de la presente controversia, demanda la invalidez de los artículos 9, fracciones XXXVII y XXXIX y CIV, 24, 91, 92, 167, 172, 227, y 228 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, bajo el argumento principal de que lo establecido en dichos preceptos legales invade facultades de competencia exclusiva del municipio y afecta su autonomía; siendo la figura de la “verificación de congruencia” prevista en el articulado de referencia, de la cual se duele principalmente.

La promovente sustenta sus objeciones en lo dispuesto por el artículo 115, fracción V, incisos a) y d), constitucional alegando que la dictaminación de las acciones de aprovechamiento, zonificación de predios, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial y autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, es una facultad exclusiva del municipio.

Ahora bien, de un análisis a los preceptos legales impugnados, así como al artículo 115 constitucional, no se desprende que el municipio tenga una facultad exclusiva y definitiva en la materia de desarrollo urbano. Los casos de la fracción V del artículo constitucional citado, deben entenderse en el contexto de las facultades concurrentes, distribuidas constitucional y legalmente y que deben ser desarrolladas en los términos de las leyes federales y estatales aplicables.

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

SE TRANSCRIBE.

En el contexto de las facultades con concurrentes a las que hace referencia la fracción V, del artículo 115 constitucional, se desprende que el legislador otorgó una mayor participación a los municipios en materia de asentamientos humanos; sin embargo, no decretó una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de gobierno.

En ese sentido, al señalar la parte actora vulneración a la autonomía municipal que le otorga el multirreferido artículo 115 constitucional, se considera entonces una errónea interpretación del texto en comento por parte del municipio actor, es por tales, afirmaciones que resulta indispensable mencionar el precedente en interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió al resolver las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009, promovidas respectivamente por los municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina y San Nicolás de Nuevo León, resueltas en sesión del 31 de marzo de 2011, que dieron lugar a las jurisprudencias siguientes:

ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL. SE TRANSCRIBE

ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA. SE TRANSCRIBE

De ahí que, aun cuando sean materias concurrentes en las que intervienen los tres niveles de gobierno, los municipios no cuentan con una facultad normativa exclusiva en dichas materias, por lo tanto, al ejercer sus atribuciones, lo deberán hacer como lo establece el artículo 115, fracción V, de la Constitución General, que enumera las facultades que tienen en materia de asentamientos humanos y que indica que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

Las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 constitucional, se encuentran sujetas a los lineamientos previstos en leyes federales y estatales, y no exclusivamente del municipio. Tampoco llegará al extremo contrario: al considerar que el municipio va a quedar al arbitrio y merced de las decisiones del Estado, cuando éstas resultan arbitrarias al no contar con un control de la actuación del órgano que deba realizarle, como es la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad, perteneciente al Gobierno del Estado de Colima. La no arbitrariedad de las decisiones debe tener su límite y control en el propio dictamen de congruencia que emita la Secretaría, una vez que analice y verifique que los planes y programas municipales, guardan congruencia entre los distintos niveles de planeación.

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

La verificación de congruencia deberá contener los motivos y las razones por las cuales el gobierno local decida sobre la viabilidad de los planes y programas municipales, justificando clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes en caso de detectar irregularidades. Así, el propio artículo 9, fracción CIV, de la ley impugnada, refiere a la verificación de congruencia como: *“el acto que realiza la Secretaría, mediante el cual se valida que el programa o dictamen emitido por el Ayuntamiento, es congruente o guarda relación con los instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano”*. Además, el artículo 91, párrafo 6, de la referida ley, establece de manera textual: *“el dictamen debidamente fundado y motivado, señalará con precisión si existe congruencia y vinculación.”* Por ende, siempre que el dictamen de congruencia reúna los requisitos aludidos, de ningún modo podrá entenderse como arbitrario o como un simple veto por parte del Gobierno del Estado y, por tanto, no puede considerarse violatorio del artículo 115 constitucional, como erróneamente lo aduce la contraria.

Sirve de fundamento el argumento vertido en el presente aportado, las siguientes tesis jurisprudenciales, dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de las controversias constitucionales similares a la ahora planteada.

ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS ARTÍCULOS 10, 28 A 31 Y 63 A 67 DE LA LEY DE VIVIENDA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, AL PREVER DIVERSAS ATRIBUCIONES ESTATALES EN ESA MATERIA REFERENTES A LA VIVIENDA, NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SE TRANSCRIBE.

FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES. SE TRANSCRIBE.

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ANALIZADO EN EL CONTEXTO DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONCURRENTES EN ESA MATERIA, ES CONSTITUCIONAL. SE TRANSCRIBE.

Por lo anterior transcrito, se traduce en una errónea interpretación por parte del municipio actor en cuanto a la invasión de competencias, fundamentando su dicho en el artículo 115, fracción V, de la Carta Magna, ya que, mediante las diversas interpretaciones que la Corte ha emitido, así como las posturas por medio de las cuales se han resuelto controversias constitucionales sobre el tema de asentamientos humanos, podemos advertir que el Supremo Tribunal ha considerado como facultades concurrentes las contenidas en el referido 115, fracción V, constitucional. Asimismo, sostiene que en dicho precepto el constituyente otorgó una mayor participación al municipio, y no una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de planeación.

Por otro lado, el municipio actor no hace valer en contra de ninguno de los preceptos impugnados, una afectación real a su ámbito de competencia asignado constitucionalmente. Aun cuando menciona como artículo violado el 115, fracción V, incisos a), b), c) y d), de la Constitución Federal, del mismo no se extrae una facultad exclusiva susceptible de ser invadida por los preceptos impugnados, por tanto, no se advierte una violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el mismo sentido, el Alto Tribunal se ha pronunciado sobre la errónea interpretación de las disposiciones constitucionales relativas a la materia de asentamientos humanos, pues señala que el ejercicio de las atribuciones de los municipios en dicha materia no es irrestricto, por lo que no puede considerarse como un ámbito exclusivo y aislado de estos.

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS PARA AUTORIZAR, CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO, ASÍ COMO PARA OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES DENTRO DE SU TERRITORIO NO ES IRRESTRICTO. SE TRANSCRIBE.

B) En segundo término, se analizan los artículos 17, párrafo primero, fracción V; 22, párrafo primero, fracción IV; 45, párrafo primero, fracción IV; 46, párrafo primero; 47, párrafos primero y segundo; 73, párrafo séptimo; 74, párrafo primero; 78, párrafo primero; 81, párrafo primero; 225, párrafos primero al tercero; y 226, párrafos primero al cuarto, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, cuya invalidez se demanda por incorporar al Consejo Municipal a 3 personas servidoras públicas del Gobierno del Estado.

Sobre lo anterior, el municipio actor señala que la integración de 3 personalidades del gobierno estatal. Se torna implícitamente un control político territorial urbano y que, a su consideración, el Consejo Municipal debe excluir por completo a representantes del gobierno local para no verse vulnerada la autonomía municipal.

Ante ello, se manifiesta que el decreto 195 establece la integración de un Consejo Municipal con derecho de voz y voto de todos sus participantes, con fundamento en el artículo 47 de la ley en mención, es decir, no puede considerarse al municipio como un mero ejecutor de las decisiones del funcionariado estatal. En el mismo sentido, se aclara que, contrario a lo que afirma el actor de contar únicamente con 2 personas integrantes del Consejo Municipal, dicho órgano se encuentra conformado por 3 representaciones municipales, todos con voz y voto; Tal integración se encuentra plasmada en el artículo 45 de la Ley de la materia, siendo la siguiente:

SE TRANSCRIBE

Por tanto, toda vez que las 3 representaciones municipales cuentan con derecho de voz y voto, máxime que la Presidencia cuenta con el voto de calidad en caso de empate, es que no puede considerarse como un mero ejecutor de las decisiones del funcionariado estatal.

Adicionalmente, los Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, no están facultados para analizar, jerarquizar y autorizar obras, proyectos y acciones en materia de desarrollo urbano, sino que emite opiniones y recomendaciones no vinculantes, por lo que no se invaden facultades exclusivas del municipio. Además, nuestro Máximo Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado al respecto, refiriendo las condiciones que deben de reunirse para que se considere una autoridad intermedia, dictando la siguiente jurisprudencia:

AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I, DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SE TRANSCRIBE.

Por lo que se refiere a las funciones que realiza el Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo, desarrolla las facultades concurrentes en la las materias de desarrollo y planeación urbana, en términos de la distribución competencial establecida constitucionalmente desde la Ley General de Asentamientos Humanos, hasta las facultades municipales que se encuentran establecidas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución; por ende, no se advierte que las funciones atribuidas a este Consejo, al resultar todas relacionadas con el desarrollo de las competencias señaladas, resulte transgresora de la autonomía municipal. Así lo prevé el artículo 48 (no impugnado) de la ley que ahora se refuta al establecer de manera textual:

SE TRANSCRIBE

El Consejo de referencia no se instituye como un órgano que interrumpa la comunicación directa entre el Estado y sus municipios, ya que los mismos están integrados justamente con los miembros de cada uno de estos ámbitos competenciales, por lo que, lejos de interrumpir la comunicación, su función es justamente promoverla y lograr la toma de decisiones de manera conjunta en la materia.

Aunado a lo ya mencionado, cabe resaltar que el municipio no ahonda en las atribuciones específicas que estima invadidas, pero, como ya se señaló, sí pone énfasis en la integración de dicho Consejo y su representación minoritaria dentro del mismo (tema que ya fue aclarado en párrafos anteriores, en donde en ningún momento tiene una representación minoritaria). Hecho que, según la parte actora, disminuye su posibilidad de intervenir en la toma de decisiones, pues prevalecerá siempre la votación mayoritaria.

Para tales apreciaciones, con el fin de profundizar y complementarlo argumentado en supra líneas, resulta importante que se analice la estructura y funciones del Consejo refutado, siendo el primero de estos, es decir, la estructura del mismo, ya estudiado y constatado en párrafos precedentes, que en ningún momento se le dio una representación minoritaria al municipio, hecho que puede verificarse con la mera lectura del artículo 45 de la propia ley, en donde se establece su integración; y por otra parte, en el segundo de los casos, relativa a las funciones de dicho Consejo, las cuales ya fueron plasmadas anteriormente, ubicadas en el artículo 48 de la ley estatal en comento, en donde se puede observar que el Consejo es un órgano que emite opiniones, realiza recomendaciones y formula propuestas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Es decir, en lo que concierne a sus funciones específicas, el artículo 48 de la ley establece que consiste en emitir opiniones, formular propuestas, canalizar con autoridades competentes las propuestas que le sean presentadas, finalmente, para su actuar, está facultado para emitir su reglamento interior. En ese sentido, dichas funciones son congruentes con las atribuciones que, conforme a los artículos 19 y 21 de la Ley General de Asentamientos Humanos, señala que debe contener los consejos municipales. Y retomando la interpretación falsa de la parte actora en cuanto a la conformación de una autoridad intermedia, con el fin de ejercer un control de tutela y político, lo cierto es que el Consejo no contraviene las facultades del orden municipal, ni participa de procesos deliberativos que le corresponden a éste. Como ha quedado detallado en los párrafos precedentes, las funciones del citado Consejo radican en emitir su opinión, realizar recomendaciones y promover la participación ciudadana a través de la formulación de propuestas relacionadas con políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Por lo anterior, se está frente a una figura denominada “Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano”, cuya función se limita a apoyar y a coordinar la intervención de los diversos actores en la materia, sin acordarle un poder de decisión que transgreda su autonomía municipal.

Hoy la propia Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 19, prevé que corresponderá a los poderes ejecutivos de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, la creación y apoyo de la operación de tales consejos, en sus respectivos ámbitos territoriales. Lo mismo sucede con la figura de la Comisión Ejecutiva Metropolitana, prevista en el capítulo cuarto de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, así como todas aquellas figuras afines, de las cuales la actora, también se duele alegando violación a la autonomía municipal en materia de asentamientos humanos.

La atribución del Congreso estatal para regular a través de principios generales y normas básicas, la ordenación de los asentamientos humanos, tiene por finalidad garantizar la homogeneidad que debe existir entre el Estado y los municipios, en concordancia con la federación, para cumplir con los objetivos establecidos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal. Tal situación resulta indispensable considerando que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano de los centros de población, es fundamental para el cumplimiento de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y programas estatales y municipales. Teniendo en cuenta lo anterior, se desprende que la Comisión Ejecutiva Metropolitana también busca garantizar la planeación homogénea de las zonas metropolitanas y conurbadas, lo que no afecta a las atribuciones que tienen los municipios en dicha tarea; más aún, cuando se advierte que el legislador distinguió de la manera de llevar a cabo la planeación de las zonas metropolitanas que se ubiquen en 2 o más municipios, de aquellas otras que se localizan en el territorio de uno solo.

Artículo 108. SE TRANSCRIBE.

Artículo 109. SE TRANSCRIBE.

Artículo 111. SE TRANSCRIBE.

Se reitera que de los artículos transcritos se desprende que, solo cuando uno o más centros urbanos situados en el territorio de dos o más municipios forman una continuidad física y demográfica, será cuando el Estado y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, deben convenir la delimitación y constitución de dicha zona metropolitana o conurbada, así como planear y regular de forma conjunta y coordinada el desarrollo de tales centros urbanos.

Ahora, no estamos ante una intervención indebida del Estado en las zonas metropolitanas, puesto que la facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos Humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de Planeación del Desarrollo Nacional, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquellos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la planeación de las distintas jurisdicciones.

C) Respecto al artículo 14 de la ley impugnada, titulado: limitaciones de registro y de operaciones catastrales.

El municipio actor impugna el artículo 14 de la Ley de Asentamientos Humanos de Colima, alegando que se prohíbe al Catastro municipal realizar actos propios de su competencia en el territorio del municipio, pues lo obliga a la prohibición de inscripción de cualquier escritura, acto, contrato, convenio o afectación, que no se ajuste o se encuentre confeccionado de conformidad en la ley de asentamientos de Colima o en los programas respectivos, además, la obligación de que tan pronto tenga conocimiento de las violaciones e inobservancias, deberá suspender la sustanciación del trámite e informar del motivo a la parte interesada o solicitante, procediendo inmediatamente después a denunciar en los órganos internos de control el hallazgo; refiriendo que estas disposiciones violentan la autonomía municipal en cuanto a asentamientos humanos y afectan la esfera de su competencia.

En primer lugar, es necesario transcribir lo establecido en el artículo 14 de la ley IMPUGNADA:

SE TRANSCRIBE

De lo estipulado en el precepto legal antes transcrito, no se desprende una violación directa y exclusiva del Catastro municipal, a su competencia o sus funciones; por el contrario, se prevé una regulación necesaria y legal, es un control de legalidad. Todo esto en observancia al principio de concurrencia que debe operar en materia de asentamientos humanos. Incluso, el precepto legal no hace referencia exclusiva a los catastros municipales, sino al Instituto del Registro de Territorio, el cual es un organismo público estatal; también hace referencia a los notarios públicos, quienes no son funcionarios del municipio; al Catastro estatal y en general, a todas aquellas dependencias que por la naturaleza de sus funciones, tengan contacto directo con la materia; por ende, es inválido el argumento del municipio en el sentido de que se violente a la competencia y autonomía del municipio, al establecer simplemente que el catastro municipal observe y aplique la ley.

Aunado a lo anterior, la prohibición a todas las personas servidoras públicas (estatales o municipales) en general del Instituto para el Registro del Territorio y los adscritos en la competencia de los catastros estatal o municipal, de inscribir escritura, acto, contrato, convenio o afectación, que no se ajusten a la ley o en los programas respectivos, es una prohibición que persigue el combate a la corrupción, es decir, en ese mismo párrafo, establece que las personas servidoras públicas tan pronto tengan conocimiento de las violaciones o inobservancias, deben suspender la sustanciación del trámite e informar del motivo a la parte interesada, procediendo a la denuncia en los órganos internos de control, sin que esto sea motivo de materia exclusiva del Estado o del municipio.

Lo anterior es así, porque lo que se persigue es un interés mayor, es decir, el combate a la corrupción, y esto se promueve desde la ley, para que cualquier persona servidora pública sea del estado o del municipio, a sabiendas de haber detectado alguna irregularidad dentro del procedimiento que le toque desahogar con motivo de su competencia, inmediatamente suspenda el trámite y de aviso a los órganos internos de control, por supuesto que se refiere a los órganos de su propia dependencia, la ley no establece que deben ser los órganos internos de control del Estado, la norma es general.

El motivo de la suspensión del trámite tiene una razón de ser, es decir, que la persona servidora pública haya detectado como irregular o como violatoria de la ley un trámite y lo suspenda, es con el fin de que no se genere un mayor perjuicio al interés social que protege la ley desde el artículo 1 de la propia norma.

En ese sentido, al prohibir la ley que continúen efectuándose actos que van en contra de la misma, es parte de lo que se está obligando a realizar cualquier persona servidora pública, esté o no instituido en la ley de asentamientos humanos, en otras palabras, la persona servidora pública tiene principios y directrices que deben regir su actuar, apegados siempre a la ética y responsabilidad, su desempeño, cargo o comisión que debe ser siempre ajustado a los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, eficiencia y eficacia.

Aunque la norma no establezca la prohibición de no continuar tramitando un acto que a todas luces sea contrario a la ley o a los programas, las personas servidoras públicas están obligadas a actuar conforme a las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas que les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones, deben conducirse con rectitud y satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas (como en este caso, lo persigue la ley de asentamientos humanos) por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.

Actuar de manera contraria a la ley, en este caso, referir como lo hace la parte actora, que la ley le prohíbe al catastro municipal realizar actos propios de su competencia en el territorio del municipio al obligarlo a la prohibición de inscribir escrituras, actos, contratos, convenios o afectaciones que no se ajusten a la ley o a los programas, no se considera una

invasión de competencias, sino una afirmación de que las personas servidoras públicas tienen el deber de vigilar siempre cumplir la ley, y no permitir que cualquier acto que vaya en contra de ella se dé continuidad, permitiendo desde su competencia o atribución que los actos se sigan viciando a complacencia de las personas servidoras públicas, pues de ser así, se estaría infringiendo la Ley General de Responsabilidades Administrativas en sus artículos 1, 2, 6, 7, 8, 49, 62 y demás relativos.

En concordancia con lo señalado, el artículo 109 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, obliga a que las personas servidoras públicas no violen la ley estatal de la materia y los planes o programas, mismo que a la letra dice:

SE TRANSCRIBE

Además, el municipio promovente de la controversia no sustenta legalmente su argumento; es decir, es omiso en referir en que apartado del universo legal vigente, se establece que los catastros municipales, se encuentra en exentos de observar determinada norma o que dichos organismos son totalmente autónomos e independientes respecto de leyes estatales, por el contrario, existe disposición expresa dentro de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que obliga a las dependencias registrales, incluyendo catastros municipales, al cumplimiento de las normas en materia de asentamientos humanos, ejemplo de estos son los siguientes:

artículo 43. SE TRANSCRIBE.

Artículo 68. SE TRANSCRIBE.

artículo 114. SE TRANSCRIBE.

Ahora bien, respecto a la nulidad de los trámites o transmisiones en que se consignen operaciones ejecutadas violatorias al marco normativo, que refiere el artículo 14 de la Ley Estatal de la materia, es el resultado de una homologación de la Ley General que establece los siguientes:

artículo 110. SE TRANSCRIBE.

Artículo 111. SE TRANSCRIBE.

Artículo 113. SE TRANSCRIBE.

D) En cuanto a la supuesta violación en el proceso legislativo respecto a la consulta a los municipios.

Del Decreto número 195, se desprende que el proceso legislativo que originó el decreto en mención emanó de diversos trabajos, no solo de la legislatura actual, sino que es el resultado de la continuidad de lo desarrollado por la Quincuagésima Novena Legislatura, al respecto, de manera textual se asentó:

SE TRANSCRIBE

Además, en el multirreferido Decreto también se menciona que los ajustes realizados a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, nacieron de una serie de trabajos exhaustivos y multidisciplinarios, tanto con desarrolladores, ayuntamientos, fedatarios públicos, cámaras empresariales, entre otros punto, incluso se menciona que se desarrollaron 6 foros de Parlamento Abierto en temas de movilidad y de asentamientos humanos, encabezados por la Comisión de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad, mismos que fueron inaugurados el 27 de abril de 2022 y clausurados el 08 de junio de 2022, y cuyas propuestas y deliberaciones fueron turnadas a la Comisión respectiva para efectos de su consideración y en la ley de referencia fueron plasmados.

Si a lo expuesto en los párrafos que anteceden, agregamos que la creación de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, también obedeció al cumplimiento del artículo Transitorio Tercero de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, expedida

mediante decreto, publicado el 28 de noviembre de 2016, en el Diario Oficial de la Federación, en el sentido de que las autoridades de los 3 órdenes de Gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias, relacionadas con el contenido de la referida ley; tenemos que el trabajo legislativo acaecido con motivo de la norma que ahora se tacha de inconstitucional, fue realizado de manera correcta dentro del marco de la legalidad.

10. **Poder Ejecutivo del Estado de Colima.** El Poder Ejecutivo Local al contestar la demanda señaló, en síntesis, idénticos argumentos que el Poder Legislativo, en cuanto a los fundamentos jurídicos que se estiman pertinentes para sostener la validez del articulado de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, que se impugna. Precisamente los referidos con los incisos a) y b) del punto anterior.
11. **SÉPTIMO. Audiencia.** Substantiado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el ocho de agosto de dos mil veintitrés, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO

12. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto SEGUNDO del Acuerdo General 1/2023, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Colima, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la propia entidad.
13. **SEGUNDO. Oportunidad.** Por ser de estudio preferente, se procede a analizar si la demanda de controversia constitucional, fue promovida en forma oportuna.
14. Del análisis integral del escrito inicial de demanda se advierte que el Municipio actor solicita, medularmente, la declaración de invalidez de diversos artículos de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.
15. Como puede observarse, en el caso, se solicita la declaración de invalidez de normas de carácter general, por lo que, para efectos de determinar lo referente a la oportunidad en la presentación de la demanda, deberá estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia¹, que prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber:
 - a. Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y
 - b. Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
16. En el caso, es aplicable la primera hipótesis, ya que el Municipio actor solicita la declaración de invalidez del Decreto que contiene la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial de la Entidad, el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós. En esta tesitura, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del dos de enero al trece de febrero de dos mil veintitrés², como se expone en la siguiente imagen:

¹ "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,

[...]"

² Debiéndose descontar los días siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero, así como los días cuatro, cinco, seis, once y doce de febrero de dos mil veintitrés, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

ENERO DE 2023						
LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO
						1
2 Inicio del plazo	3 Día 2	4 Día 3	5 Día 4	6 Día 5	7	8
9 Día 6	10 Día 7	11 Día 8	12 Día 9	13 Día 10	14	15
16 Día 11	17 Día 12	18 Día 13	19 Día 14	20 Día 15	21	22
23 Día 16	24 Día 17	25 Día 18	26 Día 19	27 Día 20	28	29
30 Día 21	31 Día 22					
FEBRERO DE 2023						
LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO
		1 Día 23	2 Día 24	3 Día 25	4	5
6	7 Día 26	8 Día 27	9 Día 28	10 Día 29	11	12
13 Concluye plazo.						

17. Por consiguiente, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el trece de febrero de dos mil veintitrés, según se desprende de autos, no cabe duda que la demanda fue promovida en forma oportuna.
18. **TERCERO. Legitimación activa.** Enseguida estudiaremos la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.
19. De conformidad con el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional³, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.
20. En el presente asunto, el actor es el Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Colima, y en su representación, suscribió la demanda Omar Alejandro Tapia Hernández, ostentándose como Síndico, cargo que acreditó con copias certificadas de la constancia de mayoría y validez expedida por el Instituto Electoral del Estado de Colima, así como del acta de cabildo de fecha quince de octubre de dos mil veintiuno, en donde se constata que el promovente cuenta con el cargo que ostenta.

³ "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. (...) "

21. En ese sentido, las fracciones II y III del artículo 51 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, establecen que el Síndico Municipal tiene a su cargo la representación legal del Ayuntamiento. Por lo tanto, el Síndico que suscribe la demanda, cuenta con la facultad de representación del Municipio actor y por tanto cuenta con legitimación para promover la presente controversia constitucional en defensa de los intereses del Municipio que representa.
22. Asimismo, el municipio actor cuenta con legitimación para acudir a esta vía al ser uno de los entes enunciados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
23. **CUARTO. Legitimación pasiva.** Resulta necesario analizar la legitimación de las autoridades demandadas, en atención a que es una condición indispensable para la procedencia de la acción que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la demanda, en caso de que resulte fundada.
24. En auto de veintitrés de marzo de dos mil veintitrés, el Ministro instructor reconoció el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Colima.
25. **Poder Ejecutivo Local.** El Poder Ejecutivo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio al atribuírsele la promulgación de la norma general que se impugna.
26. Asimismo, comparece en representación de este Poder, Roberto Rubio Torres quien se ostenta como Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, cargo que acredita con la copia certificada de su nombramiento de uno de noviembre de dos mil veintiuno, en la que consta que fue designado por el Ejecutivo Estatal en el cargo con que se ostenta. Dicho funcionario se encuentra facultado para acudir, en representación del Poder Ejecutivo Local, de conformidad con el artículo 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima⁴, por lo tanto, cuenta con la debida legitimación procesal para representar en este medio de control constitucional al Poder Ejecutivo del Estado de Colima.
27. **Poder Legislativo del Estado de Colima.** El Poder Legislativo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio al atribuírsele la emisión de la norma general que se impugna.
28. Comparece en representación del Poder Legislativo Local, la Diputada Yommira Jockimber Carrillo Barreto, quien se ostenta como Presidenta de la Mesa Directiva del Segundo Periodo de Sesiones correspondiente al segundo año de ejercicio constitucional de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Colima, cargo que acredita con el original del Acta de la Sesión Pública Ordinaria número tres, celebrada por el mencionado órgano legislativo el veintisiete de abril de dos mil veintitrés.
29. Dicha funcionaria se encuentra facultada para acudir en representación del Poder Legislativo Local, de conformidad con el artículo 42, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima⁵, por lo tanto, cuenta con la debida legitimación procesal para representar en este medio de control constitucional al Poder Legislativo del Estado de Colima.
30. **QUINTO. Fijación de la litis.** En primer término, conviene aclarar que el municipio actor señala de manera general que impugna "la aprobación, promulgación y publicación del decreto número 195" que contiene la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.
31. Por otro lado, resulta oportuno señalar como hecho notorio, que en sesión de cinco de marzo de dos mil veinticuatro, este Alto Tribunal resolvió diversa controversia constitucional **244/2023**, promovida por el Municipio de Comala, del mismo Estado de Colima, en la que se determinó por la mayoría del Pleno, declarar la invalidez del Decreto 195, que constituye la materia de impugnación en este asunto, por la controversia promovida por el Municipio de Cuauhtémoc.

⁴ **Artículo 65.**

La función de Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado estará a cargo de una Consejera o Consejero, quien dependerá directamente de la Gobernadora o Gobernador y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejera o Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Fiscal General del Estado, previstos por el artículo 83 de esta Constitución.

La Consejera o Consejero Jurídico dará opinión sobre los proyectos de ley y decreto, así como sobre las propuestas de nombramiento que la Gobernadora o Gobernador del Estado deba presentar al Congreso del Estado, representará jurídicamente al titular del Ejecutivo del Estado, en cualquier juicio o asunto en que intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias constitucionales en las que el Estado sea parte. Estas facultades podrán ser delegadas.

Sin perjuicio de lo anterior, la Gobernadora o Gobernador podrá ser representado jurídicamente por las Secretarías o Secretarios de la Administración Pública del Estado en los términos que disponga la ley.

⁵ **"Artículo 42.** El Diputado titular de la Presidencia de la Mesa Directiva cuenta con las siguientes atribuciones:

I. ...;

II. Representar legalmente al Congreso;

III. a XXVI. ...".

32. Como la resolución de la controversia constitucional señalada, también es un hecho notorio que la razón de la invalidez decretada, es la falta de consulta a los Municipios del Estado en el proceso legislativo, en los términos que ordena el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, en relación con el numeral 124 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.
33. Es decir, se trata de una invalidez que, si bien procesalmente surte efectos solo entre las partes al tratarse de una controversia constitucional en la que se combate una Ley estatal por parte de un Municipio, se cometió en agravio de todos los Municipios del Estado por lo que, en este caso, al haberse impugnado por diverso Ayuntamiento la emisión de la misma Ley, es indiscutible la existencia del mencionado vicio en el proceso legislativo.
34. Ahora, cabe recordar en este punto que, en sesión de dos de julio de dos mil dieciocho, al resolver la controversia constitucional **121/2017**, promovida por el Municipio de Cuernavaca, Estado de Morelos, con motivo de la impugnación de la Ley del Servicio Civil de dicha Entidad Federativa, esta Suprema Corte de Justicia determinó pertinente, por mayoría de votos, estudiar los vicios en el proceso legislativo de una controversia constitucional, en donde no se habían hecho valer conceptos de invalidez en ese sentido, a partir de la existencia de diversa controversia en la que se hacía valer el tema invalidante en el proceso legislativo.
35. Al igual que en aquella oportunidad, en el caso existe una condición que surte la necesidad de suplir la deficiencia en términos de lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, que en su literalidad señala:
- 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.
36. Tal suplencia, conforme a la interpretación que este Alto Tribunal⁶, significa que para fijar la litis en controversia constitucional, es necesario el análisis integral de la demanda y sus pruebas, a efecto de que se examine la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan.
37. Bajo este mandato de suplencia, es posible advertir en el caso que nos ocupa, que se planteó por el Municipio demandante, la inconstitucionalidad de la aprobación, promulgación y publicación del Decreto 195 impugnado.
38. Asimismo, que el Congreso del Estado de Colima, en el inciso d) del apartado SEGUNDO de su contestación, titulado **“en cuanto a la supuesta violación en el proceso legislativo respecto a la consulta a los municipios”**, dio cuenta de las acciones desplegadas en el proceso legislativo para otorgar participación a los Ayuntamientos, entre otros sectores involucrados con la norma impugnada, por lo que en términos de la Jurisprudencia P./J. 39/96⁷ de rubro **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS ALEGATOS EN ESTAS NO FORMAN PARTE DE LA LITIS”**, el tema de la falta de consulta a los municipios forma parte de la litis planteada.
39. Por tanto, para atender bajo el principio de completitud la cuestión efectivamente planteada, es jurídicamente viable suplir la deficiencia en términos del artículo 40 de la Ley Reglamentaria, a efecto de realizar el análisis de un vicio cuya existencia ha quedado demostrada y que afecta la validez de una Ley que está siendo genéricamente impugnada.
40. Por otro lado, en su demanda de controversia, el Municipio actor elabora dos conceptos de invalidez en los que destaca artículos específicos que considera violatorios de la Constitución Federal y la Ley General.
41. En principio, el municipio actor señaló como impugnados en sus conceptos de invalidez los artículos **6**, numeral 1, fracción VII; **7**, numeral 1, fracción VIII; **20**, numeral 1, fracciones XVII, XXVIII, XXX, XXXI, y XXXIII; **24**, numeral 1, fracción XIII; **78; 79**, numeral 1, fracción III; **86**, numeral 1, fracción V; **91; 111**, numeral 1, fracción I; **112; 113; 114; 115; 116; 117; 118; 122; 123; 124; 125; 126; 127; 128; 185; 186; 187; 188; 205; 206**, numerales 1, 3 y 4; **215**, numeral 2; **270**, numeral 3; **343**, numeral 1; **344; 346; 347; 348; 349 y 355**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.

⁶ Véase la Jurisprudencia P./J. 79/98, con Registro Digital 195031, de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN.”**

⁷ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Junio de 1996, página 390, con el rubro y texto siguientes: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS ALEGATOS EN ESTAS NO FORMAN PARTE DE LA LITIS.** Los argumentos que, a título de alegatos, esgriman las partes en las controversias constitucionales no son constitutivos de la litis planteada, dado que ésta se cierra con la demanda y su correspondiente contestación, salvo el caso en que la primera se amplíe, supuesto en el cual la respuesta respectiva operará en igual sentido, sobre todo, cuando no se refieran a la mejor prueba. En otras palabras, no cabe en las controversias constitucionales examinar las cuestiones de alegatos que sean ajenas a la mejor prueba, y esto no implica transgresión a ningún derecho procesal.”

42. Cabe señalar, que el veintidós de julio de dos mil veintitrés, se publicó en el Periódico Oficial de la Entidad el **Decreto 336**, por el que se **reforman** los artículos: 9, numeral 1, fracciones LVI y CIV; 12, numerales 1, 2 y 3; 13, numerales 1 y 3; 14, numeral 1; 15, numeral 1; 19, numeral 1, fracción XVII; 20, numeral 1, fracciones XIV y XXIV; 23, numeral 1, fracción XX; 24, numeral 1, fracción IV, así como su epígrafe; 45, numeral 1; 47, numeral 1; 61, numeral 3, fracción III; 142, numeral 1; 143, numerales 1, 2 y 3; 157, fracción II, del numeral 1; 165 numerales 1, 2 y 3; 166, numeral 1, fracción I; 167, numeral 1; 168, numeral 1, fracciones I, II, III, y IV; 169, fracción I, del numeral 1; 174, numeral 1; 182, numeral 2; 183, numerales 1 y 2, así como su epígrafe; 184, numeral 2; 215, numeral 4; 217, numeral 1, fracción II; 222, numeral 1, fracciones VII, IX y X del numeral 1; 224, fracción I, del numeral 1; 226, numeral 3; 227, numeral 1; 228, numeral 2; 231, fracción VIII, del numeral 1; 232, numeral 1; las fracciones X y XI del numeral 1 del artículo 235; 236, numerales 1 y 2, así como su epígrafe; 242, fracción IV, del numeral 1; 243, numerales 2 y 3; 246, numerales 4, 5 y 6; 249, fracción I, del numeral 1; 260, numeral 1; 261, numeral 2; 263, fracciones I, III y IV, del numeral 1; 266, fracción III, del numeral 1; 268, fracción V, del numeral 1; 269, numeral 2, fracciones II y V; 276, numeral 2, así como su epígrafe; 280, numeral 1; 281, numeral 1; 287, numerales 1 y 3, así como su epígrafe; 289, numerales 2 y 3; 291, numeral 2; 292, numeral 1; 315, numeral 1; 368, numeral 1; y los artículos Transitorios Sexto, Séptimo, Octavo, Noveno, Decimo Primero, Décimo Segundo, Décimo Cuarto y Décimo Quinto; Se **derogan** el numeral 2 del artículo 13; numeral 2 del artículo 142; las fracciones I, II, III, V y VI del numeral 1 y el numeral 2 del artículo 292; Se **adicionan** el numeral 4 del artículo 143; los numerales 4 y 5 del artículo 165; los incisos a y b de la fracción II, así como las fracciones V, VI, VII y VIII, el numeral 3 al artículo 168; el numeral 2 y sus fracciones I, II y III del artículo 174; un último párrafo a la fracción II del numeral 1 del artículo 217; la fracción XIII al numeral 1 del artículo 222, los numerales 5 y 6 del artículo 226; el numeral 2 del artículo 232; las fracciones XII y XIII del numeral 1 del artículo 235; dos fracciones siendo estas las VII y VIII al numeral 1 del artículo 268; el numeral 3 del artículo 269; el numeral 4 del artículo 270; la fracción III del numeral 4 del artículo 275; y segundo párrafo del numeral 3 del artículo 289 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.
43. Como podrá observarse, **las porciones normativas inicialmente impugnadas no fueron objeto de la mencionada reforma**, por lo que subsiste la impugnación a los preceptos invocados originalmente.
44. Debe mencionarse también que, del estudio integral de la demanda, se desprende que pese a la cita de los preceptos señalados como impugnados, en sus conceptos de invalidez no se aducen argumentos específicos para señalar de manera efectiva vicios de inconstitucionalidad de todas las porciones normativas invocadas o transcritas en el cuerpo de la misma.
45. En el **SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ**, se impugna la creación de la Comisión Ejecutiva Metropolitana, señalándose como controvertidos los artículos 111 numeral 1, fracción I; 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 122, 123, 124, 125, 126, 127 y 128.
46. Sin embargo, de la lectura de los preceptos señalados, es posible advertir que los artículos 125 al 128, regulan la función del Instituto Metropolitano de Planeación, instancia con la que, incluso el actor manifiesta se encuentra dentro de los parámetros de la coordinación en tanto señala: *“En dado caso a la función de coordinación, se cumple cabalmente con la creación del Consejo de Coordinación Metropolitana y el Instituto Metropolitano de Planeación, por lo que la creación de la Comisión ejecutiva metropolitana invade las esferas de facultades municipales en materia de metropolización.”*; es decir, no guardan relación con el concepto de invalidez ni los motivos de inconformidad, por lo que deben excluirse de la materia del estudio.
47. En consecuencia, para efectos de fijar la litis de la presente controversia constitucional, se tienen como impugnados los artículos **6** numeral 1, fracción VII; **7**, numeral 1, fracción VIII; **20**, numeral 1, fracciones XVII, XXVIII, XXX, XXXI y XXXIII; **24**, numeral 1, fracción XIII; **78**; **79**, numeral 1, fracción III; **86**, numeral 1, fracción V; **91**; **111**, numeral 1, fracción I; **112**; **113**; **114**; **115**; **116**; **117**; **118**; **122**; **123**; **124**; **185**; **186**; **187**; **188**; **205**; **206**, numerales 1, 3 y 4; **215**, numeral 2; **270**, numeral 3; **343**, numeral 1; **344**; **346**; **347**; **348**; **349** y **355**, de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.
48. **SEXTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento.**

49. Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia. No obstante, atento a lo señalado en el apartado que anteceden, **debe sobreseerse en la presente controversia constitucional con relación a los artículos 122, 124, 125, 126, 127, y 128**, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20 fracción II⁸, con relación al diverso 19 fracción VIII⁹, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, pues como se dijo, a dichos preceptos no se les atribuye, ni se desprende violación al orden Constitucional.
50. **SÉPTIMO. Estudio de fondo.**
51. **Análisis de los conceptos de invalidez.**
52. Ahora, una vez precisada la litis en el apartado conducente, se analizarán en primer lugar las violaciones relativas al procedimiento legislativo, toda vez que es criterio de este Alto Tribunal que las mismas deben examinarse previamente a las de fondo porque pueden tener un efecto de invalidación total sobre la norma impugnada tornando innecesario el resto de los conceptos de invalidez.
53. Lo anterior encuentra apoyo, por analogía, en el criterio de este Tribunal Pleno, plasmado en la tesis jurisprudencial número 32/2007 de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."**¹⁰.
- Deficiencias en el proceso legislativo.**
54. Las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a los principios de legalidad y de debido proceso reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en consonancia con el arábigo 25, 73 y 115 constitucionales, y, por tanto, provocan la invalidez de las normas expedidas por la Legislatura Local y promulgadas por la persona titular del Poder Ejecutivo Local, porque ni en la confrontación de ideas en el momento de la deliberación, fue agregada o adicionado al propio dictamen, una opinión calificada que rescatara la valoración de mejora regulatoria y de violación a la autonomía municipal.
55. Desde las acciones de inconstitucionalidad 9/2005¹¹, y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006¹², este Tribunal Pleno ha sido consistente en considerar que las violaciones formales deben analizarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
56. Por lo anterior, en la evaluación del potencial invalidante, se debe intentar equilibrar dos principios: por un lado, el principio que ha sido denominado como de **economía procesal**, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por lo tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso en concreto; y, por otro, el principio de **equidad en la deliberación parlamentaria** que implica, en cambio, la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto¹³.

⁸ **"ARTÍCULO 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

...
 II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
 ..."

⁹ **"ARTÍCULO 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

...
 VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
 y
 ..."

¹⁰ Novena Época, Registro: 170881, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI. Diciembre de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 32/2007, página: 776.

¹¹ Resuelta en sesión de trece de junio de dos mil cinco.

¹² Resueltas en sesión de cuatro de enero de dos mil siete.

¹³ Lo que fue plasmado en la jurisprudencia P. XLIX/2008, de rubro: **"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."** Registro 169493; Pleno; 9a. Época; S.J.F. y su Gaceta.; Tomo XXVII, Junio de 2008; Pág. 709.

57. Asimismo, al resolver la controversia constitucional 109/2021, resuelta en sesión de diez de noviembre de dos mil veintidós, entre otras, se recordó que este Tribunal Pleno, al fallar la controversia constitucional 19/2007, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil diez, complementó tales estándares, al señalar que no sólo deben respetarse los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, sino que también es necesario que se atienda a los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, consistente en que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo se den en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates.
58. Además, el cumplimiento de todo lo anterior debe ser analizado a la vista del procedimiento legislativo evaluado en su integridad, puesto que se trata precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.
59. Así, para determinar si la falta de consulta a los Municipios del Estado de Colima y de consultas técnicas a autoridades especializadas en materia de asentamientos humanos se tornan en condiciones impuestas dentro del régimen normativo que regula el proceso legislativo en el Estado de Colima, para determinar si se provocó la falta a una formalidad esencial del procedimiento que se traduzca en una indebida fundamentación y motivación del producto legislativo que, por su trascendencia, provoque su invalidez.
60. La **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima**, en lo que nos interesa señala:

Artículo 11.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo en el ámbito de sus atribuciones. Para tales efectos y con la participación de la sociedad, planeará, conducirá, coordinará y orientará el desarrollo de la Entidad para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas y grupos sociales, cuya seguridad protegen la Constitución Federal y esta Constitución.

El Gobernador del Estado podrá establecer zonas de desarrollo económico para el cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior, las cuales podrán abarcar uno o más municipios, o parte de éstos, en los términos que disponga la ley.

La aprobación de tales zonas estará a cargo de los poderes públicos competentes en los términos que señale la ley, previa consulta a los municipios involucrados, los que podrán hacer compromisos en materia de servicios, facultades y hacienda pública con la autorización del Ayuntamiento.

Todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezcan las leyes de la materia. Las regulaciones promoverán que los beneficios para la sociedad sean superiores a sus costos y fomentar la competitividad, el crecimiento económico y el empleo.

La propiedad privada gozará de protección y garantía en el Estado, con las modalidades que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes impongan a su ejercicio como función social. Para tales efectos, la organización y el funcionamiento del registro público inmobiliario y de personas morales del Estado se armonizarán y homologarán con los catastros municipales, en los términos de las leyes aplicables.

Artículo 39.

El derecho de iniciar leyes corresponde:

I. A los diputados;

II. Al Gobernador;

III. Al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos del ramo de justicia;

IV. A los ayuntamientos;

V. A los órganos autónomos, en las materias de su competencia.

La iniciativa se presentará por conducto de su presidente o titular, previo acuerdo de sus integrantes cuando se trate de un órgano colegiado; y

VI. A los ciudadanos colimenses debidamente identificados, mediante iniciativa popular presentada en forma, suscrita por un número que sea cuando menos el 0.13 por ciento de los inscritos en el listado nominal de electores. Esta facultad será reglamentada en los términos de la Ley respectiva.

Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción deberán ser dictaminadas en el siguiente periodo ordinario de sesiones a aquel en que se reciba.

Todas las iniciativas se sujetarán a los trámites establecidos por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.

Artículo 46.

Cuando presenten una iniciativa, los ayuntamientos podrán designar un orador para que asista, sin voto, a los debates, a quien se le hará saber el día de la discusión siempre que señale domicilio en la población donde residan los supremos poderes del Estado.

Artículo 47.

Las iniciativas de ley o decreto se considerarán aprobadas con el voto de la mayoría de los miembros del Congreso. Cuando sean objetadas por los representantes del Ejecutivo, del Supremo Tribunal de Justicia o de los ayuntamientos, se requerirá el voto de las dos terceras partes de los diputados respecto de los puntos en que haya discrepancia.

61. Por su parte, la **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima** establece:

Artículo 76. Las Comisiones, por medio de su Presidente, de estimarlo conveniente para el despacho de los asuntos de su competencia, podrán solicitar la comparecencia de servidores públicos estatales y municipales, o que estos rindan informes, cuando se discuta una iniciativa relativa a la materia que les corresponde atender. Asimismo, podrán solicitar información o documentación a los Poderes Ejecutivo y Judicial, a los Ayuntamientos, y a los Órganos Autónomos, que deberá remitirse en un plazo máximo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente al que reciban la solicitud, a reserva de aquellos planteamientos en los que se solicite la información o documentación en un plazo inferior, debiéndose justificar la urgencia de la medida; si la petición no fuere atendida en tiempo y no se acredita su demora, se hará del conocimiento del titular de la instancia pública respectiva, para los efectos correspondientes.

Artículo 120. Ninguna iniciativa de ley o decreto se presentará al Pleno para su aprobación, sin que antes haya sido analizada y dictaminada por la Comisión o Comisiones correspondientes. Esta exigencia sólo podrá dispensarse, en aquellos asuntos que a juicio del Pleno, por mayoría, tengan el carácter de urgentes, no ameriten mayor examen o cuyo trámite se hubiese dispensado.

Artículo 123. Los dictámenes son actos legislativos colegiados a través de los cuales, una o más Comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar, desechar o modificar las iniciativas o asuntos que les son turnados, y que presentan a la Mesa Directiva para que sean sometidos a la consideración del Pleno del Congreso.

Artículo 124. Los dictámenes deberán contener una exposición clara, precisa y fundada del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a consideración del Congreso la aprobación del proyecto de ley, decreto o acuerdo según corresponda, o su desechamiento o modificación, y deberán estar conformados por los siguientes apartados:

I. Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o reformar;

II. El nombre de la Comisión o Comisiones legislativas que lo suscriban y el asunto sobre el cual dictaminan;

III. Antecedentes del asunto planteado;

IV. Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar;

- V. En su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro;
- VI. Análisis y valoración de los argumentos esgrimidos en la iniciativa o asunto en particular si procediere;
- VII. Considerandos tomados en cuenta para la aprobación, modificación o desechamiento de la iniciativa o asunto en análisis;
- VIII. Conclusiones o puntos resolutivos; y
- IX. Fecha y espacio para el nombre y la firma de los Diputados integrantes de la Comisión o Comisiones que dictaminan.

Los dictámenes **se realizarán con un lenguaje incluyente y no sexista** y deberán acompañarse de los anexos correspondientes a las opiniones técnicas jurídicas, respuestas o en su caso, acuses de recibido, solicitados a las dependencias o entidades paraestatales del Poder Ejecutivo; de los Ayuntamientos; de los Órganos Autónomos; o cualquier otra instancia gubernamental, privada, social o de cualquier otra naturaleza, sobre las implicaciones de la iniciativa o asunto en estudio y análisis, así como los impactos presupuestarios tratándose de autoridades facultadas para emitirlos.

Una vez firmados los dictámenes, en favor o en contra, por la mayoría de los miembros de la Comisión o Comisiones encargadas de una iniciativa o asunto, se remitirán por escrito y por medio electrónico al Pleno, a través de la Mesa Directiva, debiéndose adjuntar los votos particulares si los hubiere, para su conocimiento.

Artículo 125. Las Comisiones procederán a estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley, de decreto y de acuerdo, de conformidad a las atribuciones que les da esta Ley y el Reglamento y presentarán por escrito y por medio electrónico su dictamen en un plazo no mayor de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al que recibieron los expedientes respectivos, salvo que medie acuerdo para ampliar este plazo, en los términos previstos por el Reglamento.

62. El **Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima**, por su parte señala:

Artículo 67. A la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. Los que se refieran a reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado;
- II. Los que la Constitución Federal autorice a las Legislaturas de los Estados para legislar en su ámbito de competencia, en materias concurrentes;
- III. Los que se refieran a reformas a los Códigos Civil, Penal, leyes ordinarias, orgánicas o reglamentarias de artículos de la Constitución, así como cuando se trate de nuevas leyes;
- IV. Los relativos a la proposición de reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y a este Reglamento; y
- V. Los demás que le otorguen la Ley, este ordenamiento o los acuerdos y disposiciones internas aprobadas por el Congreso.

¹ **Artículo 76.** A la Comisión de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. Los concernientes a iniciativas para expedir o reformar leyes en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano;
- II. Los relativos a la creación de impuestos o derechos especiales, indispensables para la realización de las obras que se contemplen en los planes de urbanización, en coordinación con la Comisión de Hacienda, Fiscalización y Cuenta Pública;
- III. Los referentes a iniciativas relacionadas con la desincorporación, enajenación y constitución de gravámenes sobre bienes inmuebles del patrimonio estatal, en coordinación con la Comisión de Hacienda, Fiscalización y Cuenta Pública;

- IV. Los concernientes a impulsar iniciativas, en coordinación con las dependencias del sector del Gobierno Estatal y los Ayuntamientos, en materia de Planeación del Desarrollo Urbano, que le permita inducir eficazmente el fenómeno de urbanización, impulsar el crecimiento ordenado y equilibrado de las ciudades, con una visión basada en el reordenamiento territorial, como un mecanismo para el impulso del desarrollo regional y económico del Estado;
 - V. Los referentes a participar en la creación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano del Estado y de los Municipios, así como de sus reglamentos de zonificación respectivos dentro de los parámetros permitidos por la normatividad de la materia;
 - VI. Los que se refieran a iniciativas para reformar o expedir leyes en materia de vivienda, y coadyuvar en el análisis de esquemas de financiamiento público y privado para que la población tenga mejores condiciones para la adquisición y mejoramiento de vivienda;
 - VII. Los que se refieran a iniciativas para reformar o expedir leyes en materia de protección y desarrollo del medio ambiente, y de desarrollo forestal sustentable;
 - VIII. Los que se refieran a iniciativas para reformar o expedir leyes en materia de movilidad sustentable, y de comunicaciones y transportes de competencia estatal;
 - IX. Los que tengan relación con el servicio público de transporte de personas y de bienes en todas las modalidades que correspondan;
 - X. Los que tengan como objeto coadyuvar con el Poder Ejecutivo del Estado, en la realización de estudios sobre transporte y circulación multimodal;
 - XI. Los concernientes a impulsar una cultura de seguridad en el transporte y de respeto al medio ambiente; y
 - XII. Las demás que le otorguen la Ley, este ordenamiento o los acuerdos y disposiciones internas aprobadas por el Congreso.
63. Como se desprende de la normativa que regula el proceso legislativo para el Estado de Colima existen tres vías, mediante las cuales se establece la intervención de los Ayuntamientos en el proceso legislativo.
64. La primera corresponde a la posibilidad que tienen, conforme al artículo 39, fracción IV, de la Constitución local, de presentar iniciativas de Ley.
65. Acorde con dicha facultad, el numeral 46 de la propia Constitución del Estado, establece la potestad de que el Ayuntamiento acuda al proceso legislativo, designando a un orador para que asista a los debates de la iniciativa que formuló.
66. Una segunda vía de participación, que implica también a la administración pública estatal, es potestativa para el Legislativo en términos del artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, cuando, a su juicio, se requiera la intervención de cualquier servidor público de la Administración Pública Estatal o Paraestatal, Municipal o Paramunicipal, o a personas físicas o morales que hayan manejado recursos de la hacienda pública, cuando se encuentre en estudio una iniciativa sobre un ordenamiento relacionado con el área de su competencia o bien, cuando exista la necesidad de conocer información sobre la aplicación de las políticas públicas en el ámbito de su competencia.
67. La tercera vía, se desprende de lo dispuesto en los artículos 67¹⁴ y 76¹⁵ del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, que regulan el funcionamiento de las Comisiones

¹⁴ **Artículo 67.** A la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. Los que se refieran a reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado;
- II. Los que la Constitución Federal autorice a las Legislaturas de los Estados para legislar en su ámbito de competencia, en materias concurrentes;
- III. Los que se refieran a reformas a los Códigos Civil, Penal, leyes ordinarias, orgánicas o reglamentarias de artículos de la Constitución, así como cuando se trate de nuevas leyes;
- IV. Los relativos a la proposición de reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y a este Reglamento; y
- V. Los demás que le otorguen la Ley, este ordenamiento o los acuerdos y disposiciones internas aprobadas por el Congreso.

¹⁵ **Artículo 76.** A la Comisión de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad le corresponde conocer de los siguientes asuntos:

- I. Los concernientes a iniciativas para expedir o reformar leyes en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano;
- II. Los relativos a la creación de impuestos o derechos especiales, indispensables para la realización de las obras que se contemplen en los planes de urbanización, en coordinación con la Comisión de Hacienda, Fiscalización y Cuenta Pública;
- III. Los referentes a iniciativas relacionadas con la desincorporación, enajenación y constitución de gravámenes sobre bienes inmuebles del patrimonio estatal, en coordinación con la Comisión de Hacienda, Fiscalización y Cuenta Pública;

de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, así como la de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad, de los que se desprende un régimen especial de regulación, cuando en tratándose de una facultad concurrente, el proceso legislativo incorpora - por decisión del propio legislador - una visión diferenciada de **coordinación** en la dictaminación de las iniciativas.

68. Para entender la naturaleza de esta vía de intervención de los Ayuntamientos e incluso, de la administración pública en los términos que plantea el demandante en sus conceptos de invalidez y, poder determinar si en su caso constituye una formalidad del proceso legislativo con el potencial invalidante de la Ley impugnada, es conveniente recordar que, como se ha desarrollado en esta sentencia, 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 los objetivos de la misma establecidos, estos sí, directamente en el artículo 27 de la Constitución.
69. Además, que 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 establecido en el artículo 11 de la misma Ley General de Asentamientos Humanos vigente que establece que:

“ARTÍCULO 11. La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo”.

70. 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.
71. 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.
72. Bajo esa comprensión, el Reglamento del Congreso local, estableció en general que, cuando una iniciativa se refiera al ejercicio de una facultad concurrente, debería ser dictaminada por la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, en tanto que, por su materia, participara en dicha dictaminación la Comisión de Desarrollo Urbano, Municipios y Zonas Metropolitanas, a la que por norma, le corresponde Impulsar, **en coordinación con las dependencias del sector, del Gobierno del Estado y los Ayuntamientos**, reformas y adecuaciones al marco jurídico estatal en materia de Planeación del Desarrollo Urbano, que le permita a las entidades de la administración pública estatal, inducir eficazmente el fenómeno de urbanización, impulsar un crecimiento más ordenado y equilibrado de las principales ciudades de nuestro estado, en la visión de que el reordenamiento territorial, opere, a la vez, como un mecanismo para el impulso del desarrollo regional y económico de la entidad.

-
- IV. Los concernientes a impulsar iniciativas, en coordinación con las dependencias del sector del Gobierno Estatal y los Ayuntamientos, en materia de Planeación del Desarrollo Urbano, que le permita inducir eficazmente el fenómeno de urbanización, impulsar el crecimiento ordenado y equilibrado de las ciudades, con una visión basada en el reordenamiento territorial, como un mecanismo para el impulso del desarrollo regional y económico del Estado;
- V. Los referentes a participar en la creación o actualización de los planes y programas de desarrollo urbano del Estado y de los Municipios, así como de sus reglamentos de zonificación respectivos dentro de los parámetros permitidos por la normatividad de la materia;
- VI. Los que se refieran a iniciativas para reformar o expedir leyes en materia de vivienda, y coadyuvar en el análisis de esquemas de financiamiento público y privado para que la población tenga mejores condiciones para la adquisición y mejoramiento de vivienda;
- VII. Los que se refieran a iniciativas para reformar o expedir leyes en materia de protección y desarrollo del medio ambiente, y de desarrollo forestal sustentable;
- VIII. Los que se refieran a iniciativas para reformar o expedir leyes en materia de movilidad sustentable, y de comunicaciones y transportes de competencia estatal;
- IX. Los que tengan relación con el servicio público de transporte de personas y de bienes en todas las modalidades que correspondan;
- X. Los que tengan como objeto coadyuvar con el Poder Ejecutivo del Estado, en la realización de estudios sobre transporte y circulación multimodal;
- XI. Los concernientes a impulsar una cultura de seguridad en el transporte y de respeto al medio ambiente; y
- XII. Las demás que le otorguen la Ley, este ordenamiento o los acuerdos y disposiciones internas aprobadas por el Congreso.

73. Luego, recordando que los dictámenes en el proceso legislativo son, conforme al artículo 123¹⁶ de la Ley Orgánica, actos legislativos colegiados a través de los cuales, una o más Comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada por escrito para aprobar, desechar o modificar las iniciativas o asuntos que les son turnados, y que presentan a la Mesa Directiva para que sean sometidos a la consideración del Pleno del Congreso y, que en términos del numeral 124¹⁷ del propio ordenamiento, dichos dictámenes deben contener, entre otros requisitos, la descripción del proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar y deberán acompañarse de los anexos correspondientes a las opiniones técnicas jurídicas, respuestas o en su caso, acuses de recibido, solicitados a las dependencias o entidades paraestatales del Poder Ejecutivo; de los Ayuntamientos; de los Órganos Autónomos; o cualquier otra instancia gubernamental, privada, social o de cualquier otra naturaleza, sobre las implicaciones de la iniciativa o asunto en estudio y análisis, así como los impactos presupuestarios tratándose de autoridades facultadas para emitirlos; resulta evidente que, para el caso de un dictamen sobre la expedición de una nueva Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, sí existía la obligación legal de realizar la dictaminación de las iniciativas que concluyeron con la expedición del Decreto hoy impugnado, **en coordinación** con los Ayuntamientos.
74. Si bien el concepto coordinación, puede en algunos casos considerarse de apreciación, en el caso, el legislador colimense determinó sus alcances al establecer en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, que dicha coordinación se traduce en la consulta, para efectos del dictamen, en la consulta previa a las dependencias o entidades de la administración pública y a los municipios, como se desprende de su literalidad:

Artículo 58. Obligación del Congreso del Estado.

1. Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno del Congreso del Estado, deberá incluir en su dictamen correspondiente la relación que guarde con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto; previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los municipios respectivamente, quienes en un término no mayor de diez días hábiles deberán dar respuesta a las consultas a que se refiere este párrafo, en caso de no emitirse respuesta se entenderá que el proyecto referido cumple los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso, así como su viabilidad presupuestal. (EL SUBRAYADO ES PROPIO)

75. La Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, es el instrumento normativo mediante el cual, el legislador colimense atiende la obligación de armonización con la Ley de Planeación, emitida a nivel federal el cinco de enero de mil novecientos ochenta y tres; como se desprende en las consideraciones que la sustentan, en las que se lee:

¹⁶ **Artículo 123.** Los dictámenes son actos legislativos colegiados a través de los cuales, una o más Comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar, desechar o modificar las iniciativas o asuntos que les son turnados, y que presentan a la Mesa Directiva para que sean sometidos a la consideración del Pleno del Congreso.

¹⁷ **Artículo 124.** Los dictámenes deberán contener una exposición clara, precisa y fundada del asunto a que se refieran y concluir sometiendo a consideración del Congreso la aprobación del proyecto de ley, decreto o acuerdo según corresponda, o su desecharlo o modificación, y deberán estar conformados por los siguientes apartados:

I. Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o reformar;

II. El nombre de la Comisión o Comisiones legislativas que lo suscriban y el asunto sobre el cual dictaminan;

III. Antecedentes del asunto planteado;

IV. Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar;

V. En su caso, valoración de impacto presupuestal, regulatorio u otro;

VI. Análisis y valoración de los argumentos esgrimidos en la iniciativa o asunto en particular si procediere;

VII. Considerandos tomados en cuenta para la aprobación, modificación o desecharlo de la iniciativa o asunto en análisis;

VIII. Conclusiones o puntos resolutorios; y

IX. Fecha y espacio para el nombre y la firma de los Diputados integrantes de la Comisión o Comisiones que dictaminan.

Los dictámenes **se realizarán con un lenguaje incluyente y no sexista** y deberán acompañarse de los anexos correspondientes a las opiniones técnicas jurídicas, respuestas o en su caso, acuses de recibido, solicitados a las dependencias o entidades paraestatales del Poder Ejecutivo; de los Ayuntamientos; de los Órganos Autónomos; o cualquier otra instancia gubernamental, privada, social o de cualquier otra naturaleza, sobre las implicaciones de la iniciativa o asunto en estudio y análisis, así como los impactos presupuestarios tratándose de autoridades facultadas para emitirlos.

Una vez firmados los dictámenes, en favor o en contra, por la mayoría de los miembros de la Comisión o Comisiones encargadas de una iniciativa o asunto, se remitirán por escrito y por medio electrónico al Pleno, a través de la Mesa Directiva, debiéndose adjuntar los votos particulares si los hubiere, para su conocimiento.

"... Lo anterior, en razón de establecer una metodología para la organización de las políticas y programas de desarrollo, encaminadas a garantizar los derechos humanos y el progreso social y económico de nuestro país; desde un enfoque incluyente y dinámico, que atienda las necesidades, inquietudes y opiniones de todos los sectores sociales. Así pues, para particularizar lo anterior, se expidió la Ley de Planeación, a nivel federal.

En ese tenor, este Poder Legislativo Estatal expidió la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Colima, cuerpo normativo enunciativo de los organismos del Poder Ejecutivo, encargados de llevar a la práctica las políticas sociales, legislación que quedó desfasado en atención a la progresividad del derecho y las cambiantes necesidades de la sociedad.

De lo anterior, el proyecto de ley que nos ocupa, atiende fielmente a una armonización con el mencionado cuerpo legal de la federación, y a su vez, establece la coordinación entre los tres poderes y órdenes de gobierno, lo que abona a que los planes de desarrollo, programas operativos y demás ordenamientos que se desprenden de esto, con el objetivo de que cuenten con el aval de todos los entes depositarios del gobierno en el Estado de Colima.

Por otra parte, la nueva norma contempla una forma de legislar con observancia a los planes de desarrollo, esto es que este Poder Reformador deberá tener presente, cuando haga su labor, que todo vaya acorde a los objetivos vertidos en los documentos depositarios de la planificación del desarrollo de la entidad.

Finalmente, con fundamento en el artículo 130 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, se dio acomodo por orden alfabético las definiciones vertidas en el artículo 2º; se consideró pertinente que se aumente el plazo de 10 a 15 días para que este H. Congreso revise el Plan Estatal de Desarrollo, disposición vertida en el párrafo 5 del artículo 12. Asimismo se concuerda en que el Pleno del Comité Estatal, así como la Comisión Permanente del Comité Estatal celebren por lo menos dos veces al año, y no una ocasión como lo señalaba el cuarto párrafo del artículo 26 del Proyecto de Ley en estudio.

*Por otra parte, previa consulta con la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado, se acordó incluir en el segundo párrafo del artículo 33, y en el artículo 35 a los pueblos y comunidades indígenas en la integración del Consejo de Participación Estatal, en razón a su reconocimiento en el artículo 2º de nuestra Carta Magna. Asimismo, se precisa en qué momento se adquiere la calidad de consejero del Consejo de Participación Estatal, mandato señalado en el artículo 35. De igual forma, se adicionó al **artículo 58** una disposición para que el H. Congreso se sirva de consultar a las dependencias de la administración pública estatal y municipal sobre los asuntos que crea conveniente en relación a los temas de desarrollo, así mismo se dispone un término de 10 días hábiles para que dichas autoridades den contestación a las consultas que se les emitan; así pues, si se cumpliera el plazo y no se remite respuesta a esta Soberanía, se entenderá que todo proyecto de ley o decreto guarda relación con los planes y programas municipales de desarrollo y que tiene viabilidad presupuestal. Por último, se agregó a la fracción IV del artículo 62 una disposición de atender lo mandatado por la fracción XXXVIII del artículo 33 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.*

...

76. Con el fin de clarificar que la Planeación en términos de la Ley federal, guarda estrecha vinculación con la materia de asentamientos humanos, es conveniente recordar que, con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, se incluyó en el Decreto la reforma al artículo 3 de la Ley de Planeación, para dejarlo claro, según se advierte de su literalidad:

Artículo 30.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Párrafo reformado DOF 23-05-2002, 28-11-2016

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

Párrafo reformado DOF 27-01-2012

(EL RESALTADO ES PROPIO)

77. De manera que, si en el mencionado artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, se establece la imposición de obtener, para efectos de su dictaminación, la opinión de las entidades de la Administración Pública y los municipios como condición de validez sobre los aspectos que comprende la Planeación y, en la reglamentación orgánica del Poder Legislativo se determina como parte de las características de funcionamiento de la Comisión de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad, una visión diferenciada de **coordinación** en la dictaminación de las iniciativas que le corresponden, resulta inconcuso que dicha coordinación se traduce en una etapa obligatoria del proceso legislativo.
78. En este punto, resulta obligado señalar, entre otros precedentes¹⁸, que al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2021 y su acumulada 128/2021¹⁹, este Pleno declaró la invalidez del decreto impugnado por la **omisión de darle participación a los Ayuntamientos** en el procedimiento legislativo respectivo.
79. En dicha resolución, se señaló que el referido vicio de procedimiento **incidió negativamente en los principios democráticos que debe observar el Poder Legislativo, al no darle parte a los Municipios, a través de sus Ayuntamientos, en la deliberación de reformas legales que tienen una injerencia directa en sus atribuciones y funciones constitucionalmente otorgadas.**
80. Sobre la base de la intelección del artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática del Estado de Colima, en la controversia constitucional 132/2017²⁰ este Pleno declaró, en sesión de catorce de mayo de dos mil veinte, la inconstitucionalidad del Decreto impugnado mediante el cual se reformaba un artículo de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.
81. En efecto, esta Corte ha otorgado especial relevancia a las reglas que regulan el objeto y desarrollo de los debates legislativos, en *donde ha cobrado una importancia mayúscula que exista una adecuada participación de los integrantes y demás órganos relevantes en el procedimiento legislativo*²¹.
82. Como lo ha señalado el Pleno de este Tribunal Constitucional, la democracia **“no sólo tiene un valor instrumental al promover otros valores que se expresan en el contenido material de las leyes, sino que adquiere un valor en sí mismo al exigir que aquello que se somete a votación en el seno de los órganos legislativos haya sido objeto de una deliberación robusta”**. En definitiva, el órgano legislativo **“tiene que ser un órgano deliberante antes (lógica y temporalmente) que uno decisorio”**.
83. Por tanto, con mayor razón en este caso, cuando la obligación de coordinación en la conformación de la Ley impugnada, establecida no solo en el orden normativo interno que regula el proceso legislativo, sino de una disposición legal como lo es la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, el incumplimiento de dicha obligación incide con potencial invalidante en la validez del proceso legislativo.
84. Ahora, sentada la obligación y los alcances de su incumplimiento, procede analizar el proceso legislativo que concluyó con la expedición y promulgación del Decreto 195.
85. Con ese propósito, se tienen las copias certificadas del proceso legislativo, aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Colima en la controversia constitucional **125/2023** y que, como hecho notorio, se toman en consideración para los efectos de la presente resolución.

¹⁸ Por ejemplo, la **controversia constitucional 132/2017**, fallada por el Tribunal Pleno el catorce de mayo de dos mil veinte. En ese caso se declaró la inconstitucionalidad de un decreto por violaciones en el procedimiento legislativo por parte del Congreso Local, siendo relevante en esa invalidez la falta de cumplimiento de requisitos adicionales al procedimiento legislativo previsto en la ley orgánica del Congreso: como el análisis del impacto presupuestario de la ley o reforma previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y/o a los municipios que se viera incidida.

¹⁹ Resueltas en sesión de quince de agosto de dos mil veintidós, en la que por mayoría de ocho votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Aguilar Morales, se declaró la invalidez del Decreto No. 289 mediante el cual se aprueban diversas reformas a la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California; asimismo, aprueba la reforma al artículo 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California”.

²⁰ Con relación al resolutivo Segundo se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a la violación del proceso legislativo, consistente en declarar la invalidez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. 272, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Colima” el primero de abril de dos mil diecisiete. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto particular.

²¹ Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 22 de abril de 2021.

86. Así, de las citadas constancias y en específico del diario de debates correspondiente a la sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, se obtiene la integridad del Dictamen 97, emitido por las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales y de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad, de cuya lectura, se registra la realización de una sesión de trabajo el catorce de noviembre de dos mil veintidós, en la que se analizaron y dictaminaron distintas reformas, esencialmente, la iniciativa suscrita por el diputado Rubén Ochoa, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, correspondiente a expedir una nueva ley de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano del Estado de Colima.

87. En el apartado de análisis, se destaca lo siguiente:

“... En ese tenor, no se omite mencionar que el proyecto que se analiza, emana de diversos trabajos, no solo de esta legislatura, sino que también fueron con motivo a la continuidad de lo desarrollado por la 59ª Legislatura, como bien se menciona en la exposición de motivos, al referir lo siguiente:

En ese orden de ideas y, derivado de las necesidades de los sectores público, social y privado, se llevaron a cabo diversos trabajos en coordinación con Ayuntamientos del Estado y la entonces Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, con el objetivo de elaborar un proyecto de ley que vea por el derecho a la ciudad y la movilidad, que incluya el disfrute de la ciudad, sus servicios y equipamientos, y que tenga, sobre todo, una visión para beneficio de los grupos poblacionales más desfavorecidos.

Es por todo lo antes expuesto que estas comisiones legislativas vemos pertinente la viabilidad de la nueva legislación en materia de asentamientos humanos, pues su texto viene a actualizar y ajustar los nuevos ordenamientos federales a nuestra entidad federativa, que ayudará a tener asentamientos humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros....

[...]

Los anteriores ajustes nacen de una serie de trabajos exhaustivos y multidisciplinarios, tanto con desarrolladores, ayuntamientos, fedatarios públicos, cámaras empresariales, colegios de arquitectos, como la secretaria de infraestructura, desarrollo urbano y movilidad y la sociedad en general.

Para efecto de dejar antecedente en el presente instrumento de los trabajos señalados en el párrafo anterior, se expone que fueron desarrollados 6 foros de parlamento abierto en temas de movilidad y de asentamientos humanos en el recinto de esta soberanía popular, organizados y encabezado por la Comisión de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad, que fueron inaugurados el 27 de abril de 2022 y clausurados el ocho de junio de 2022, cuyas propuestas y deliberaciones fueron turnadas a la Comisión de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales para los efectos de su consideración y que en este instrumento son plasmados.

...”

88. En las propias constancias, se puede leer el Acta de la sesión ordinaria número 7 del primer período ordinario de sesiones, correspondiente al segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima legislatura del Congreso del Estado de Colima, celebrada el dieciséis de noviembre del año dos mil veintidós, en la que sobre el sexto punto del orden del día se asentó:

“La diputada Presidenta instruyó se diera lectura íntegra al dictamen número 97, elaborado por las Comisiones de Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales, y de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Movilidad, correspondiente a expedir la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.

En atención a la petición del diputado el diputado Francisco Rubén Romero Ochoa, la Diputada Yommira Jockimber Carrillo Barreto, la Diputada Colima Natali Méndez García, la Diputada Evangelina Bustamante Morales y el Diputado Julio César Cano Farías, procedieron a dar lectura íntegra al dictamen, como lo anterior debido a la extensión de este punto.

Siendo las 16:29, se decretó un receso.

Hoy siendo las 16:33, se reanudó la sesión.

Al concluir con la lectura del mismo, la Diputada Presidenta abrió un espacio para el uso de la tribuna, al no existir intervenciones, se solicitó a la secretaría de recabar en votación económica la propuesta de discutir y votar el dictamen, misma que al ser puesta a consideración del Pleno fue aprobada por unanimidad, por lo que se presentaron las siguientes intervenciones:

siendo las 18:00 con 8 minutos, fue declarado un receso.

Siendo las 18:00 con 20 minutos, se renovó la sesión.

El diputado Héctor Magaña Lara, en uso de la tribuna, realizó una solicitud al Pleno, derivado de lo extensa que fue la lectura del dictamen, cerca de 8 horas, aproximadamente, consideró que sería bueno decretar un receso para realizar una mesa de debate en la cual se realicen opiniones respecto al dictamen, ya que mientras se hacía la lectura del mismo, tuvo la oportunidad de escuchar a diversos gremios concedores de la materia del dictamen, que le refirieron que no se contemplaron las propuestas realizadas en los foros de consulta; no coincide con lo que se plasmó en el proyecto de ley. En ese sentido, insistió en que lo ideal es hacer nuevamente un foro en el que se puedan comentar las dudas, y de esta manera pueda evitarse que en un futuro existan reformas y reformas a dicha ley, incluso hasta amparos.

Siendo las 19:04, se decretó un receso.

Siendo las 19:09, se reanudó la sesión.

Acto seguido, la Diputada Presidente instruyó a la Secretaría que recabara en votación económica, la propuesta realizada por el Diputado Héctor Magaña Lara, es decir, continuar con la discusión, propuesta que al ser puesta a consideración del Pleno. Aprobada por mayoría. Posteriormente se abrió un espacio para el uso de la tribuna, donde se manifestaron las siguientes intervenciones:

El Diputado Alfredo Álvarez se posicionó a favor de la aprobación del presente dictamen, comentando que, la presente iniciativa es histórica, ya que desde hace aproximadamente 28 años no ha sido modificada, indicó que con esta nueva ley, de ser aprobada, se estaría avanzando en separar el poder político del poder económico, priorizando el bienestar de la gente. Enfatizó que, el espacio público estará garantizado para beneficio de la ciudadanía; que funcione también en la construcción de una identidad, ya que contrario a esto, el sentido de la privatización antepone el costo social, ponderándose siempre el interés particular por encima del pueblo.

El Diputado Ignacio Vizcaíno Ramírez manifestó no encontrarse a favor o en contra, sino en abstención, explicó además que, en la dictaminación de la presente iniciativa, su voto fue en contra. Mencionó que esta ley ha sido una de las más esperadas desde el año 2016, porque funciona como ordenamiento de dichos terrenos, así como para su planeación y regulación. Expresó que en lugar de existir justicia hay decepción, debido a que lejos de efficientar los trámites ahora serán más costosos. Comentó además que es imposible que una ley como la presente haya sido analizada en 30 minutos, en comparativa con las cerca de 8 horas de lectura. Preguntó si el proyecto se dio a conocer a los municipios o a los sectores que deberán atender su aplicación, ya que no existe certeza de que se hayan tomado en cuenta las propuestas realizadas por dicho sector, en ese sentido, discutió ¿Qué pasó con el trabajo que se hizo al respecto de las legislaturas anteriores? Enunció que, únicamente se les invitó en una sola ocasión a una de las reuniones de trabajo, a pesar de ser integrante de dicha comisión. Además, mencionó que la presente ley invade la esfera administrativa, lo cual resulta incongruente. Finalmente, invitó a que los grupos de trabajo revisen la presente ley y den aviso, si es que se contempla o no algo de lo que ellos propusieron para esta.

El diputado Héctor Magaña Lara expresó que la fracción del PRI votará en contra del presente dictamen, puesto que considera que los desarrolladores inmobiliarios, serán los principales afectados y que desconocen el documento en discusión, al ser el segundo motor económico del Estado, además de ser uno de los principales sectores que generan empleo, y a los que se debe escuchar antes de aprobar esta ley. Explicó que desde el año de 2017, en la 58 legislatura, las áreas verdes ya se encuentran protegidas, esto en relación con lo dicho por el Diputado Alfredo Álvarez Ramírez. Insistió en que su función como legisladores es velar por el interés de la sociedad, y el proceso mediante el cual se dictaminó esta iniciativa no fue el correcto, pero continuarán con la apertura para debatir el presente.

El Diputado Crispín Guerra Cárdenas manifestó coincidir parcialmente con los comentarios vertidos por sus compañeros legisladores; al ser un tema complejo. Reconoció el trabajo del Diputado Francisco Rubén Romo Ochoa para acelerar los trámites para que el presente dictamen se expidiera con mayor rapidez, expresó que muchas cosas que vienen dentro de la ley son buenas, pero referente al artículo 115 constitucional y la autonomía de los municipios, esta ley los pone en subordinación. Respecto de las aportaciones de los foros, no se tomaron en cuenta; no puede aprobarse nada sin tener en consideración las opiniones de quienes van a operar dicha ley. Reconoció no ser experto en el presente tema, ya que es un tema técnico. Insistió en que pudo haberse socializado más la ley, en el sentido de no presentarla a medias, y después comenzar a parchar. Sostuvo que se le impondrán más trámites a los desarrolladores de vivienda. Finalmente expresó que el dictamen no plantea una mejora regulatoria, por ello, anuncia que el voto del Grupo parlamentario del PAN será en contra.

La Diputada Martha Fernanda Salazar Martínez coincidió con el posicionamiento de su compañero, el Diputado Crispín Guerra Cárdenas. Señaló que nadie está en contra de la ley. De que la ley se renueve y se adecue, pero debe ser bien hecha, para que justamente tenga mayor peso legislativo, porque de lo contrario sería únicamente atrasar. Y sobre todo, se tomen en cuenta a los desarrolladores de vivienda, al ser de los sectores más importantes. Consideró de valor que sea apertura un espacio para el debate, expresó que como Presidenta de la Comisión de Desarrollo Municipal, cree conveniente que sea contemplado el tema del agua, como sucede en la Ley de Desarrollo Municipal. Explicó que en la Comisión de Desarrollo Municipal se han realizado distintos foros encaminados a revisar y construir la ley de aguas, por lo que de dichos trabajos debieron ir a la par en la construcción del dictamen de la ley de asentamientos humanos. Por último, externó que el Diputado Alfredo Álvarez Ramírez no asiste a las reuniones de trabajo de dicha Comisión, de la cual forma parte.

Al no existir más intervenciones, la Diputada Presidenta solicitó a la secretaría de recabar en votación nominal la propuesta de aprobar o desechar el dictamen, mismo que fue aprobada con 16 votos a favor... 7 votos en contra... y un voto en abstención, por ende, la Diputada Presidenta solicitó a la Secretaría se diera el trámite correspondiente."

89. De las pruebas ofrecidas por el Poder Legislativo, se desprende que no hay constancia de que se hubiera dado la intervención que le correspondía a los Municipios del Estado, en los términos que correspondía en la elaboración del dictamen.
90. En efecto, como se mencionó en párrafos anteriores, existe la obligación para las Comisiones del Congreso local, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, de incluir en su dictamen la relación que guarda la iniciativa a aprobar, con los planes y programas estatales y municipales, la cual se obtendrá de la consulta que en su caso se realice a la dependencia de la Administración Pública y a los municipios.
91. Obligación que se refuerza en el numeral 124 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, en donde se determina que, a los dictámenes sobre las iniciativas, se debe acompañar como anexos, las opiniones técnicas, respuestas o en su caso, acuses de recibido, solicitados a las dependencias o entidades paraestatales del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos.
92. Es decir, debe haber constancia fehaciente de que se consultó a los Municipios sobre el contenido de la iniciativa sobre la que se emite el dictamen, pues al tratarse del ejercicio de una facultad concurrente en materia de asentamientos humanos, la función de las Comisiones dictaminadoras, por determinación del propio Poder Legislativo del Estado de Colima, estaba constreñida a la coordinación con las mencionadas autoridades, para cumplir con el fin de inducir eficazmente el fenómeno de urbanización, impulsar el crecimiento ordenado y equilibrado de las ciudades, con una visión basada en el reordenamiento territorial, como un mecanismo para el impulso del desarrollo regional y económico del Estado²².
93. Sin embargo, el Dictamen se limita a señalar que se realizaron foros de consulta y que se realizaron trabajos de coordinación con Ayuntamientos, lo que resulta insuficiente para tener por demostrada la intervención legalmente requerida, pues además de que se confunde la obligación legalmente exigida con actos de Parlamento Abierto²³, no se da cuenta de que se hubiera realizado una consulta o invitación específica a la discusión de la iniciativa ya elaborada.

²² Artículos 67 y 76 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima.

²³ En la acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020, resueltas en sesión de seis de diciembre de dos mil veintiuno, este Pleno destacó la importancia de la figura de parlamento abierto como un mecanismo de transparencia, acceso a la información pública, espacio de participación y colaboración con la ciudadanía con capacidad para influir en la agenda pública.

"Es un proceso que abre la posibilidad de cambiar el funcionamiento y el desempeño de las legislaturas donde la ciudadanía adopta un rol de mayor protagonismo y no solo de receptor de las decisiones propias de la democracia representativa.

La implementación de un parlamento abierto en una democracia implica incorporar al ciudadano en la toma de decisiones, lo cual puede ocurrir de diversas maneras: en el proceso de diseño de normas, en el acceso a conocer las iniciativas ciudadanas, en la transparencia en los procesos de deliberación pública, en la difusión de proyectos de ley para recabar comentarios, en la recepción de comentarios u observaciones, entre otros."

94. En efecto, como se desarrolló en el cuerpo de este apartado, en el Estado de Colima existen tres vías de intervención de los Municipios en el proceso legislativo, una, cuando alguno de ellos sea el promotor de una iniciativa, la segunda en la facultad potestativa que tiene el Congreso para solicitar opiniones y una específica, atinente a la materia de asentamientos humanos, la cual no se cumple con la realización de foros y actos de parlamento abierto, sino mediante la consulta y coordinación con los Municipios del Estado.
95. Por tanto, en el caso, la apreciación sobre el cumplimiento de tal obligación requiere la exigencia de un estándar de prueba suficiente para no dejar a la subjetiva apreciación si se realizaron actos encaminados a cumplirla, pues se trata de una obligación que no admite relatividad en su cumplimiento.
96. Tan es así, que en la propia normativa invocada se estipula que, en caso de no contar con la opinión de alguno de los Ayuntamientos, al menos se debe integrar al dictamen el acuse de recibido de las comunicaciones que se hubieran realizado en ese sentido.
97. De ahí que, por lo antes señalado, este Pleno considere que el proceso legislativo que culminó con la expedición y promulgación del Decreto 195 impugnado, se vio viciado de manera que se produjo su total invalidez, pues como se dijo, esta Corte ha otorgado especial relevancia a las reglas que regulan el objeto y desarrollo de los debates legislativos, en donde ha cobrado una importancia mayúscula que exista una adecuada participación de los integrantes y **demás órganos relevantes en el procedimiento legislativo**.
98. Para el caso de un dictamen sobre la expedición de una nueva Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, sí existía la obligación legal de realizar la dictaminación de las iniciativas que concluyeron con la expedición del Decreto hoy impugnado, **en coordinación** con los Ayuntamientos.
99. En consecuencia, debe declararse la **invalidez** del Decreto 195, por el que se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.
100. Por lo tanto, resulta innecesario analizar el resto de los conceptos de invalidez.
101. **OCTAVO. Efectos.**
102. En términos del artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia, que señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de las mismas, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, este Alto Tribunal determina lo siguiente:
103. **Declaración de invalidez.** Como consecuencia de lo expuesto, se declara la invalidez del Decreto 195, por virtud del cual se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en la edición ordinaria número 86, suplemento número 8, del sábado treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.
104. **Determinación de los efectos de la invalidez.** Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley Reglamentaria de la materia, la invalidez decretada surtirá sus efectos únicamente entre las partes, **a partir de la notificación** de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Colima.
105. **Reviviscencia del régimen legal anterior a las normas declaradas inválidas.** Por otra parte, este Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emita comprenden la posibilidad de fijar "*todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda*"²⁴ y, además, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Esto significa que los efectos que la Suprema Corte imprima a las sentencias estimatorias donde se analice la constitucionalidad de una norma de carácter general deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada. Al mismo tiempo, sin embargo, significa que con tales efectos se debe evitar generar una situación de mayor perjuicio o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

²⁴ Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.84/2007, cuyo rubro es "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS**", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, pág. 777.

106. En esta tesitura, para evitar un vacío legal que pudiera generar incertidumbre jurídica en materia de asentamientos humanos y hasta en tanto el Poder Legislativo del Estado de Colima actualiza su legislación en ese rubro, mediante un proceso legislativo que purgue los vicios aquí identificados, se debe decretar **la reviviscencia**²⁵ del contenido total de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima, publicada en el Suplemento del Periódico Oficial "El Estado de Colima", el siete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, que estuvo vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, aplicable a lo que no se oponga a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
107. En virtud de lo expuesto y fundado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto a los artículos 122 y del 124 al 128 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, expedida mediante DECRETO NÚM. 195, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

TERCERO. Se declara la **invalidez** del DECRETO NÚM. 195, por el que se expide la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

CUARTO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Colima, dando lugar a la reviviscencia de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, en lo que no se oponga a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

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

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los considerandos del primero al quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio del sentido normativo y por el sobreseimiento adicional del artículo 14, numeral 1, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio del sentido normativo y por el sobreseimiento adicional de los artículos 14, numeral 1, y transitorio décimo, Batres Guadarrama

²⁵ La reviviscencia es una de las modalidades de efectos que puede optarse en una controversia constitucional para lograr la plena eficacia de la sentencia. Ésta consiste en restablecer la vigencia de las normas que regían una determinada situación anteriormente a la entrada en vigor de las normas declaradas inválidas. Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.86/2007, cuyo rubro y texto son: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL.** Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda", lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, pág. 778.

por el sobreseimiento adicional del artículo 14, numeral 1, Ríos Farjat apartándose de la cita de los precedentes de vigencia anual, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del criterio del cambio del sentido normativo y por el sobreseimiento adicional de diversos artículos, entre ellos, el artículo 14 en su totalidad, en cuanto a la propuesta del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer, de oficio, respecto de los artículos 122 y del 124 al 128 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del DECRETO NÚM. 195, por el que se expide la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado de efectos, consistente en: 1) determinar que la invalidez decretada surta efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Colima. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado de efectos, consistente en: 2) ordenar la reviviscencia de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el siete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, en lo que no se oponga a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

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 precisados.

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**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- 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 cuarenta y dos fojas útiles en las que cuenta esta certificación concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 177/2023, promovida por el Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Colima, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del siete de marzo de dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de mayo de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2023.

En la sesión de siete de marzo de dos mil veinticuatro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, en donde se determinó la invalidez total del del Decreto número 195, por el que se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

Con base en lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la decisión tomada mayoritariamente por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 244/2023 -cuya materia de impugnación es esencialmente la misma-, la mayoría concluyó la invalidez total de la normativa refutada debido a que la falta de consulta a los municipios del Estado de Colima constituye una violación al procedimiento legislativo con carácter invalidante. Sin embargo, considero necesario puntualizar que, en este caso, a diferencia del precedente citado, el municipio actor no hizo valer dentro de sus conceptos de invalidez la referida falta de consulta.

No obstante esto último, la mayoría sostuvo que, si bien el municipio demandante solo había cuestionado la invalidez general del Decreto impugnado por la existencia de vicios en el procedimiento legislativo, específicamente por la omisión de realizar un análisis de impacto regulatorio, también debía tenerse por realizado el planteamiento sobre la falta de consulta a los municipios del Estado de Colima porque, previo a los puntos petitorios de la demanda, el municipio solicitó que se requirieran al Congreso del Estado de Colima los antecedentes legislativos del Decreto Impugnado, dentro de los que se encontraban, entre tantos otros documentos, aquellos que acreditaran la participación ciudadana, académica, de los sectores productivos afines al desarrollo urbano y autoridades municipales.

Con base en esto último, la mayoría del Pleno sostuvo que se puede identificar la intención del Municipio actor de apuntar la ausencia de la participación de las autoridades municipales como un vicio en el procedimiento legislativo y, por ende, consideró que podía replicarse el análisis de invalidez realizado en la controversia constitucional 244/2023, en la que se determinó la invalidez total del del Decreto número 195, por el que se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós -también impugnado en la presente controversia-; esto puesto que en aquél asunto se concluyó precisamente fundado el planteamiento hecho valer, consistente en que la falta de consulta municipal es un vicio al procedimiento legislativo con potencial invalidante.

Ahora bien, debido a la decisión mayoritaria, reiteraré la votación expresada en el precedente antes destacado, desde el cual me aparté de la invalidez del Decreto impugnado porque no considero que la aludida falta de consulta constituya un vicio legislativo con potencial invalidante; sin embargo, quiero aclarar que eso no implica que comparta que en el caso concreto se supliera la ausencia del concepto de invalidez sobre la falta de consulta municipal; ello pues, contrario a lo que sostuvo la mayoría, el municipio actor omitió expresar el más mínimo argumento en relación con tal tópico como presunto vicio del procedimiento legislativo.

Así, el sentido de mi voto en este asunto no implica que comparta el criterio de la mayoría en cuanto a aplicar al caso particular la suplencia prevista en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicha figura jurídica no habilita de suyo a los juzgadores para invocar cuestiones que no fueron planteadas expresamente en la litis por alguna de las partes, salvo que se expresen razonamientos mínimos que constituyan causa de pedir, pero nunca inferirse de peticiones probatorias a efecto de demostrar violaciones diversas en un mismo procedimiento legislativo.

Sobre esa base, aquí de los motivos de invalidez expresados por el municipio actor no se puede extraer causa de pedir alguna como se pretende y, por tanto, el análisis de constitucionalidad de este Alto Tribunal debió desarrollarse exclusivamente al amparo de tales argumentos para concluir si los artículos controvertidos debían o no invalidarse.

En ese sentido, aun y cuando durante la sesión correspondiente fui respetuosa de la decisión mayoritaria, y por tal motivo reiteraré el sentido de mi votación en el precedente relativo a la controversia constitucional 244/2023 desde el cual expresé mi disenso, estimo indispensable aclarar en este voto que no por ello significa que avale la posibilidad de suplir la deficiencia en los conceptos de invalidez cuando la parte actora omita expresar razonamientos mínimos de los que se desprenda la causa de pedir, máxime cuando la materia de la suplencia versa sobre violaciones al proceso legislativo y los efectos sean solamente entre las partes.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- 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 aclaratorio, formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del siete de marzo de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 177/2023, promovida por el Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Colima. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de mayo de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 177/2023.

En sesión de siete de marzo de dos mil veinticuatro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 177/2023, promovida por el Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Colima, en la cual solicitó la inconstitucionalidad del Decreto 195, expedido por el Congreso de esa entidad federativa, en virtud del cual se expidió la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, publicada oficialmente el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

En el estudio de fondo del asunto, concretamente en el subapartado VII.2.1, intitulado "Deficiencias en el proceso legislativo", la mayoría de los integrantes del Pleno se pronunció por declarar la invalidez de la totalidad del Decreto 195 impugnado.

En esencia, el **criterio mayoritario** consideró, por una parte, que no existe asidero jurídico para considerar que la falta del dictamen de impacto regulatorio constituye una violación al proceso legislativo con potencial invalidante. Por otra, determinó que conforme al artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima y el numeral 124 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la propia entidad federativa, debe haber constancia fehaciente de que se consultó a los Municipios y a la Administración Pública del Estado el contenido de la iniciativa sobre la que se emita el dictamen, al tratarse del ejercicio de una facultad concurrente en materia de asentamientos humanos. En el caso, se tomaron en cuenta constancias sobre la realización de foros de consulta y trabajos de coordinación con Ayuntamientos, lo que, a su consideración, resultó insuficiente para tener por demostrada la intervención requerida de los Municipios, pues además de confundir la obligación legalmente exigida con actos de Parlamento Abierto, no se dio cuenta de que se hubiera realizado una consulta o invitación específica a la discusión de la iniciativa ya elaborada.

No comparto la declaración de invalidez del procedimiento legislativo que antecedió a la aprobación de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, bajo el argumento de que debió darse oportunidad a los Ayuntamientos de esa entidad para que opinen si dicha ley guarda o no coherencia con los Planes Estatal o Municipal de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima¹, tal como lo sostuve al resolverse la controversia constitucional 244/2023, en la que inclusive anuncié un voto particular.

¹ **Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima.**

"Artículo 58. Obligación del Congreso del Estado

1. Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno del Congreso del Estado, deberá incluir en su dictamen correspondiente la relación que guarde con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto; previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los municipios respectivamente, quienes en un término no mayor de diez días hábiles deberán dar respuesta a las consultas a que se refiere este párrafo, en caso de no emitirse respuesta se entenderá que el proyecto referido cumple los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso, así como su viabilidad presupuestal."

Discrepo, en primer lugar, porque el último párrafo del artículo 39 de la Constitución del Estado de Colima dispone que: ***“Todas las iniciativas se sujetarán a los trámites establecidos por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento.”***; por lo que, en mi opinión, basta con que se cumpla lo previsto en estos ordenamientos, para que se satisfagan los requisitos constitucionalmente previstos a nivel local para la aprobación de leyes.

En segundo lugar, es importante hacer notar que el citado artículo 58 no prevé alguna consecuencia para el caso de su inobservancia, por lo que, desde mi punto de vista, no podemos derivar la invalidez de todo el trabajo legislativo, tan solo porque los Ayuntamientos no opinaron sobre la coherencia de la ley reclamada con sus planes municipales de desarrollo.

En tercer lugar, este Pleno, al resolver el catorce de mayo de dos mil veinte, la diversa controversia constitucional 132/2017, promovida también por el Municipio de Colima, Estado de Colima, ya determinó cuál es el alcance del artículo 58 de dicha Ley de Planeación Democrática local, de la siguiente forma:

“...la omisión de consulta en términos del artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática, sí tendrá un potencial invalidante de normas generales, y constituye un elemento fundamental del proceso legislativo, cuando la materia de la deliberación parlamentaria incida en los presupuestos de los municipios.

También conviene acotar que la falta de la relación que la iniciativa de ley o decreto guarden con los planes y programas estatales y municipales respectivos, o la ausencia de la estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto de ley o decreto, no son una fuente per se de invalidez, sino solamente la falta de consulta en los casos señalados.”

Con base en lo anterior, considero que lo resuelto contraría el criterio que se cita.

En cuarto lugar, la expedición de la ley reclamada obedece a un mandato previsto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, en cuyo artículo Tercero transitorio el Congreso de la Unión dispuso lo siguiente:

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

Por tanto, como la ley reclamada se emitió en acatamiento de dicho transitorio, los Ayuntamientos no tienen cuestión de opinar sobre si los planes de desarrollo estatal o municipal guardan o no coherencia con la ley reclamada, pues en este caso solamente se trataba de ajustar el orden jurídico local a lo que establece la Ley General de la materia, con independencia de lo que se hubiese establecido previamente en dichos planes de desarrollo, pues esos documentos municipales son los que deben adecuarse a la Ley General y Estatal de Asentamientos Humanos, **y no a la inversa.**

En quinto lugar, suponiendo sin conceder que fuera necesaria la participación de los Ayuntamientos, el propio proyecto reconoce que se desarrollaron seis foros de parlamento organizados por la Comisión de Desarrollo Urbano del Congreso del Estado de Colima, de modo que los representantes de los órganos municipales –como toda la ciudadanía– tuvieron posibilidad de hacer las aportaciones que consideraran pertinentes.

Por estos motivos, es que me pronuncié en contra del criterio mayoritario sostenido en el fallo que nos ocupa, porque considero que no existió alguna violación al proceso legislativo de tal magnitud, que permitiera expulsar del orden jurídico toda una ley compuesta de 379 artículos, máxime que muchos de ellos ni siquiera inciden directamente en los regímenes jurídicos municipales.

Para mí, con rigor técnico y tal como lo expresé al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 164/2022, en la que se analizó la Ley de Salud Mental y Educación Emocional para el Estado de Jalisco, la cual mayoritariamente se invalidó **en su totalidad** por falta de consulta, en este caso, solamente debió operar una invalidez parcial, concretamente de los artículos 23 a 25 de la ley reclamada, que son los que esencialmente regulan las atribuciones de los órganos de gobierno de los Municipios del Estado de Colima.

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 concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular, formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del siete de marzo de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 177/2023, promovida por el Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Colima. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de mayo de dos mil veinticinco.- Rúbrica.